



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

La trasparenza amministrativa come principio evolutivo
dell'azione pubblica. Origini sviluppo e sistema degli accessi.

Relatore: Chiar.ma Prof.ssa Giulia Avanzini

Tesi di laurea di
Alessia Solazzo
Matr. 451418

Anno accademico 2025/2026

*A chi ero ieri,
a chi sono oggi,
a chi ancora diventerò.*

INDICE

INTRODUZIONE	8
CAPITOLO I.....	13
LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA: FONDAMENTI, EVOLUZIONE NORMATIVA E PROSPETTIVA MULTILIVELLO	13
1. Assenza di una definizione normativa e origine costituzionale	13
1.1 La natura polivalente della nozione di trasparenza amministrativa	16
1.2 I primi approcci normativi e l'affermazione giurisprudenziale	17
1.3 L'emersione normativa della trasparenza: la Legge 7 agosto 1990, n. 241	18
2. Evoluzione normativa nazionale	21
3. La trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea.....	24
3.1 La trasparenza nella prospettiva della Corte EDU.....	29
4. Dal diritto di accesso agli accessi civici: cenni evolutivi.....	31
CAPITOLO II	37
IL DIRITTO DI ACCESSO DOCUMENTALE: NATURA, PRESUPPOSTI E LIMITI.....	37
1. Definizione e natura giuridica del diritto di accesso	37
2. Legittimazione attiva	42
3. Legittimazione passiva	45
4. Oggetto del diritto di accesso: il documento amministrativo	49
5. Limiti del diritto di accesso.....	53
6. Riservatezza e limiti all'accesso: il regime dell'art. 24 L. 241/1990	59
6.1. Il difficile equilibrio prima del Codice della privacy: tra interpretazione giurisprudenziale e primi interventi normativi.....	60

6.2. L'avvento del Codice della privacy e la Legge n. 15/2005	63
CAPITOLO III	69
L'EVOLUZIONE DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA: DAL D.LGS. 33/2013 AL FOIA ITALIANO	69
1. Il D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 nel quadro evolutivo della trasparenza amministrativa.....	69
1.1. L'accesso civico semplice quale strumento di attuazione degli obblighi di pubblicazione	76
1.2 L'ambito oggettivo di applicazione	80
2. Il D.lgs. 25 maggio 2016 n. 97: il FOIA in Italia	84
2.1. Accesso civico generalizzato: titolarità, motivazione e funzionalizzazione.....	87
2.2 L'ambito oggettivo dell'accesso civico generalizzato e il problema delle richieste massive	94
2.3 Il sistema delle eccezioni nell'accesso civico generalizzato	97
BIBLIOGRAFIA.....	104
PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI	116

INTRODUZIONE

L'immagine dell'amministrazione come «casa di vetro», evocata nel celebre discorso parlamentare con cui l'On. Filippo Turati, nel 1908, richiamava l'esigenza di rendere permeabile al controllo dei cittadini l'operato dei pubblici poteri, conserva ancora oggi una straordinaria capacità evocativa. La metafora della casa di vetro non rappresenta, infatti, una semplice aspirazione alla pubblicità dell'azione amministrativa, ma racchiude una delle trasformazioni più significative che hanno interessato il diritto amministrativo contemporaneo: il progressivo superamento di un modello fondato sulla prevalenza del segreto e della separazione tra amministrazione e cittadini, in favore di un paradigma nel quale la conoscibilità dell'esercizio del potere pubblico assume il valore di principio generale dell'ordinamento.

Il tema della trasparenza amministrativa si inserisce proprio all'interno di tale profonda evoluzione del rapporto tra autorità pubblica e società civile. Per lungo tempo, infatti, la pubblica amministrazione è stata tradizionalmente concepita come un apparato caratterizzato da una dimensione prevalentemente interna, nel quale la conoscibilità degli atti e delle decisioni risultava subordinata alla tutela dell'autorità e al principio di riservatezza dell'azione amministrativa. Tale impostazione, progressivamente superata dall'evoluzione dello Stato democratico, ha lasciato spazio ad una concezione dell'amministrazione quale soggetto chiamato non soltanto ad esercitare il potere pubblico, ma anche a rendere conto delle modalità attraverso cui tale potere viene esercitato. La trasparenza costituisce, pertanto, uno dei principali strumenti attraverso cui si realizza questa trasformazione, assumendo una pluralità di significati e funzioni. Essa non si esaurisce nella mera possibilità di conoscere dati, informazioni o documenti amministrativi, ma rappresenta una condizione essenziale affinché i cittadini possano comprendere, valutare e, ove necessario, contestare l'operato dei pubblici poteri. In questa prospettiva, la trasparenza si collega strettamente ai principi fondamentali che governano l'azione amministrativa, ponendosi in rapporto con l'imparzialità e il buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché con il principio democratico che richiede una partecipazione consapevole dei cittadini alla vita pubblica.

La rilevanza della materia deriva proprio dalla sua capacità di incidere sul rapporto tra amministrazione e cittadino, trasformando progressivamente la posizione di quest'ultimo da destinatario passivo dell'azione pubblica a soggetto potenzialmente coinvolto nei processi decisionali e di controllo. La conoscibilità dell'attività amministrativa diviene così uno strumento di responsabilizzazione dei pubblici poteri e un elemento funzionale alla stessa legittimazione dell'esercizio dell'autorità pubblica.

All'interno di tale processo evolutivo assume un ruolo chiave il diritto di accesso, quale principale strumento attraverso cui l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa ha trovato concreta attuazione nell'ordinamento italiano. L'introduzione della disciplina contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241, ha rappresentato un momento di svolta, segnando il superamento della tradizionale impostazione secondo cui il rapporto tra amministrazione e cittadini era caratterizzato in prevalenza dalla riservatezza degli atti pubblici. Il riconoscimento del diritto di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi ha costituito, infatti, il primo significativo riconoscimento di una pretesa conoscitiva nei confronti dell'amministrazione, sebbene inizialmente circoscritta alla presenza di una posizione qualificata in capo al richiedente.

Successivamente, il principio di trasparenza ha conosciuto un progressivo ampliamento, che ha condotto l'ordinamento verso forme sempre più estese di apertura dell'amministrazione. L'evoluzione normativa ha portato dapprima alla valorizzazione degli obblighi di pubblicazione quale strumento di conoscibilità generalizzata dell'attività amministrativa, e successivamente, all'introduzione dell'accesso civico generalizzato, ispirato al modello del Freedom of Information Act e fondato sull'idea che la disponibilità delle informazioni pubbliche costituisca un interesse della collettività nel suo complesso.

Tale trasformazione evidenzia il passaggio da una concezione prevalentemente individuale e difensiva della conoscibilità amministrativa, ad una dimensione più ampia, nella quale l'accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni viene riconosciuto anche come strumento di partecipazione democratica e controllo diffuso sull'esercizio del potere. L'ampliamento degli strumenti di conoscibilità, tuttavia, ha inevitabilmente determinato l'emersione di nuove problematiche interpretative, legate soprattutto alla necessità di individuare un equilibrio tra il principio di trasparenza e la tutela di interessi contrapposti, quali la riservatezza, la sicurezza pubblica e il corretto svolgimento dell'attività amministrativa.

La complessità del fenomeno rende necessario uno studio che non si limiti all'analisi della disciplina vigente, ma che ricostruisca il percorso attraverso cui la trasparenza è progressivamente divenuta un elemento strutturale del diritto amministrativo contemporaneo. Il presente lavoro si propone pertanto di esaminare l'evoluzione della trasparenza amministrativa e degli strumenti di accesso secondo una prospettiva storico-normativa, volta ad individuare le principali tappe attraverso cui l'ordinamento italiano è passato da una logica fondata sulla segretezza ad un modello caratterizzato da una crescente apertura dell'amministrazione verso il cittadino.

La disciplina della trasparenza viene analizzata non come una successione isolata di interventi legislativi, ma come il risultato di un processo dinamico nel quale hanno assunto un ruolo determinante il legislatore, la dottrina e la giurisprudenza. L'evoluzione degli istituti viene riconosciuta considerando il modo in cui le diverse forme hanno progressivamente modificato la relazione tra amministrazione e cittadini, nonché il contributo fornito dal giudice amministrativo nell'interpretazione e nella definizione dei confini applicativi degli strumenti di accesso.

Particolare attenzione è inoltre riservata alla dimensione multilivello della trasparenza amministrativa. L'affermazione del principio di conoscibilità dell'azione pubblica non costituisce, infatti, un fenomeno esclusivamente interno, ma si inserisce in un contesto più ampio, nel quale hanno assunto rilievo anche le fonti europee e convenzionali. L'analisi considera pertanto come il progressivo riconoscimento del diritto all'informazione pubblica si sia sviluppato in connessione con l'evoluzione degli ordinamenti sovranazionali, contribuendo alla definizione di un modello di amministrazione sempre più orientato all'apertura e alla partecipazione.

Il percorso della ricerca si sviluppa attraverso le origini e i fondamenti del principio di trasparenza, la disciplina del diritto di accesso – quale prima forma di conoscibilità dell'azione amministrativa – fino agli sviluppi più recenti, rappresentati dagli accessi civici e dal modello di accesso generalizzato. Tale articolazione consente di cogliere la continuità esistente tra istituti nati in momenti differenti, ma accomunati dalla medesima esigenza di rendere l'amministrazione maggiormente conoscibile e responsabile nei confronti della collettività. L'obiettivo dell'elaborato è dunque quello di offrire una ricostruzione complessiva della trasparenza amministrativa, evidenziando come essa non costituisca un istituto statico, ma il risultato di una continua evoluzione normativa e

interpretativa. Solo attraverso la considerazione congiunta dei diversi fattori che ne hanno determinato lo sviluppo – legislativi, giurisprudenziali e dottrinali – è possibile comprendere la fisionomia attuale del sistema degli accessi e le questioni ancora aperte che caratterizzano il rapporto tra esigenza di conoscenza e tutela degli interessi coinvolti.

CAPITOLO I

LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA: FONDAMENTI, EVOLUZIONE NORMATIVA E PROSPETTIVA MULTILIVELLO

Sommario: 1. Assenza di una definizione normativa e origine costituzionale; 1.1. La natura polivalente della nozione di trasparenza amministrativa; 1.2. I primi approcci normativi e l'affermazione giurisprudenziale; 1.3. L'emersione normativa della trasparenza: la Legge 7 agosto 1990, n.241; – 2. Evoluzione normativa nazionale — 3. La trasparenza nell'ordinamento UE; 3.1. La trasparenza nella prospettiva della Corte EDU; – 4. Dal diritto di accesso agli accessi civici: cenni evolutivi.

La trasparenza amministrativa costituisce oggi uno dei principi fondamentali che regolano l'azione delle pubbliche amministrazioni e rappresenta uno strumento essenziale per garantire il corretto rapporto tra potere pubblico e cittadini. Sebbene il suo riconoscimento normativo oggi trovi una compiuta espressione nell'ordinamento vigente, l'affermarsi della trasparenza non è stata immediata, ma il risultato di un processo evolutivo che ha progressivamente modificato il tradizionale modello di amministrazione.

1. Assenza di una definizione normativa e origine costituzionale

Posto che il legislatore non fornisce, per un lungo tempo, alcuna definizione normativa esaustiva del concetto di trasparenza, evocandolo solo indirettamente, risulta necessario riferirsi all'*iter* interpretativo che nel corso degli anni è andato formandosi, lasciandovi convergere pronunce, affermazioni politiche, principi costituzionali. Ed è proprio da questi ultimi che si intende partire, al fine di attribuire un riferimento costituzionale al principio di trasparenza.

Particolare attenzione in tal senso merita l'art. 97 della Costituzione, il quale funge da grande contenitore per i principi che comunemente vengono definiti regolatori dell'azione amministrativa, quali legalità, imparzialità e buon andamento, garantendo in tal modo che

l'amministrazione, nel rispettare tali principi, operi in modo trasparente, rendendo conoscibili sia i criteri di azione, sia i procedimenti attraverso i quali vengono adottate le decisioni. Con il passare dei decenni, al mutare della pubblica amministrazione e al continuo divenire delle esigenze del cittadino, tali principi si sono rivelati da soli incapaci di far fronte alle necessità che sia il privato che la collettività reclamavano¹. In questo preciso contesto, prende vita, grazie anche al lavoro di ricostruzione elaborazione e interpretazione di dottrina e giurisprudenza, il concetto di trasparenza dell'agire della pubblica amministrazione, il quale rimarrà per lungo tempo privo di fondamento normativo.

Pur non rinvenendosi nella Costituzione un'espressa menzione del principio di trasparenza, esso trova un solido fondamento, seppur implicito, in una serie di disposizioni costituzionali, la cui lettura sistematica ne rivela la portata. In primo luogo, l'art. 1 della Costituzione, sancendo il principio democratico, impone che la sovranità appartenga al popolo, il quale è chiamato a partecipare in maniera consapevole alle dinamiche della vita pubblica. Tale partecipazione presuppone la facoltà per i cittadini di accedere alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione, condizione indispensabile per un effettivo controllo sull'operato dei pubblici poteri. In una tale prospettiva, la trasparenza si configura come strumento funzionale alla piena attuazione della democrazia partecipativa².

Un ulteriore aggancio costituzionale si rinviene nell'art. 3, che sancisce il principio di uguaglianza formale e sostanziale: la trasparenza diviene uno strumento volto a rimuovere le disuguaglianze, garantendo un accesso equo e non discriminato agli atti amministrativi, contribuendo alla costruzione di un'amministrazione accessibile e inclusiva. Sotto il profilo dell'eguaglianza formale, la trasparenza garantisce che l'amministrazione agisca secondo i criteri di imparzialità e legalità, consentendo di contrastare discriminazioni, favoritismi o arbitrii. In quest'ottica si realizza il principio di cui all'art. 3, comma 1 della Costituzione, secondo il quale *"tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge"*. Ma è soprattutto nella dimensione sostanziale dell'eguaglianza che la trasparenza rivela la sua

¹ G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, pp.875 ss.

² E. Carloni, *I principi del codice della trasparenza. La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n.33. Maggioli Editore, 2013.

massima portata: rendere accessibili le informazioni comporta una riduzione delle asimmetrie informative tra cittadini ed amministrazione, garantendo che tutti abbiano le stesse possibilità concrete di partecipazione. La trasparenza, così delineata, è strettamente connessa all'art. 21 della Costituzione, che tutela la libertà di manifestazione del pensiero, implicando il diritto dei cittadini ad essere informati. L'informazione è infatti un presupposto essenziale per la formazione di un'opinione pubblica consapevole, che a sua volta rappresenta una condizione imprescindibile per il corretto funzionamento di uno Stato democratico. In quest'ottica, la trasparenza amministrativa non costituisce un fine in sé, ma si configura come strumento funzionale alla realizzazione di valori costituzionalmente sovraordinati³. Si tratta di un percorso comune ad altri ordinamenti e alle carte costituzionali più recenti, nonché alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea che ha qualificato la conoscenza del patrimonio di informazioni pubbliche come presupposto della stessa libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero (Corte EDU, 8 novembre 2016, ONG Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary).

Ancora, il diritto di difesa, garantito dall'art 24 Cost., e il diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, riconosciuto dall'art. 113 Cost., trovano nella trasparenza un presupposto essenziale: solo attraverso l'accesso agli atti è possibile conoscere le ragioni dell'azione amministrativa e contestarne la legittimità.

La trasparenza si pone come filo che lega i principi costituzionali dell'agire amministrativo, rendendo visibile ciò che altrimenti rimarrebbe opaco, restituendo al cittadino non solo il diritto di sapere, ma anche il potere di capire. Ed è su questo sfondo costituzionale che la trasparenza trova le sue radici più profonde, le cui ramificazioni saranno ancor più visibili osservando l'evoluzione normativa e applicativa del principio nei decenni successivi.

³ G. Avanzini, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. Avanzini, G. Matucci, L. Musselli (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, pp.369 ss.

1.1 La natura polivalente della nozione di trasparenza amministrativa

Bisognerà attendere la legge 7 agosto 1990, n. 241 per assistere ad una svolta significativa, nella direzione di una pubblica amministrazione più accessibile, trasparente e responsabile nei confronti del cittadino. Tale legge, che rappresenta uno spartiacque nella disciplina del procedimento amministrativo, si propone di introdurre modalità innovative di interazione tra amministrazione e amministrati, delineando un modello ispirato al criterio di imparzialità partecipazione e legalità. Nella sua versione originaria, l'art. 1 della Legge 241/1990, non menzionava espressamente il principio di trasparenza, lasciando aperto un vasto scenario interpretativo.

Ciò ha favorito l'elaborazione dottrinale del concetto, inteso non come valore occasionale o meramente procedurale, ma come principio immanente all'ordinamento giuridico, in grado di orientare l'azione amministrativa verso un ideale di "casa di vetro".

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, emerge chiaramente la trama polivalente del principio di trasparenza, che non si esaurisce in un singolo istituto, ma si riflette trasversalmente in una pluralità di dimensioni del diritto amministrativo. L'accesso agli atti rappresenta la manifestazione più evidente di un concetto molto più ampio, che investe il principio di buon andamento, la responsabilità dell'amministrazione, la motivazione dei provvedimenti, e più in generale, la necessità di rendere conoscibile, comprensibile e verificabile l'azione pubblica.

La trasparenza si configura, così, come strumento di garanzia, ma anche come tecnica di controllo e prevenzione, specie in relazione ai fenomeni patologici dell'amministrazione, primo tra tutti la corruzione⁴. Non è solamente la dottrina ad aver contribuito all'elaborazione teorica di questo principio: un ruolo determinante è svolto anche dalla giurisprudenza, che ha progressivamente consolidato una nozione di trasparenza sostanziale, riconducibile alla legittimità, all'efficienza e all'imparzialità dell'azione amministrativa. La trasparenza ha finito in tal modo per assumere un ruolo di architrave sistemica del diritto amministrativo contemporaneo, trovando un fondamento esplicito nei principi generali codificati nella L. 7 agosto

⁴ F. Falorni, *Giudice costituzionale e trasparenza: un binomio sempre più frequente*, in *Federalismi*

1990, n. 241, irradiando la sua portata ben oltre la sfera del diritto di accesso, fino a diventare criterio interpretativo trasversale di ogni funzione pubblica⁵.

1.2 I primi approcci normativi e l'affermazione giurisprudenziale

Seppur riconosciuto e progressivamente valorizzato dal diritto vivente, il principio di trasparenza amministrativa è rimasto privo, per lungo tempo, di un'esplicita codificazione normativa che lo elevasse quale principio generale dell'azione amministrativa.

Prima della legge 7 agosto 1990 n. 241, si possono rintracciare significativi tentativi normativi, volti ad introdurre, seppur in maniera frammentaria e settoriale, meccanismi volti a garantire una maggiore conoscibilità dell'azione amministrativa.

Tra questi, un primo riferimento si rinviene nella Legge 6 agosto 1967, n. 765, c.d. "*Legge Ponte sull'urbanistica*"⁶, la quale riconosce al cittadino la facoltà di prendere visione delle concessioni edilizie, anticipando un embrionale diritto di accesso. Ancora, la Legge 8 giugno 1990, n. 142⁷, sulle autonomie locali, sancisce, con una portata innovativa per l'epoca, la possibilità per i cittadini di accedere ai procedimenti amministrativi e alle informazioni, introducendo forme di partecipazione diretta alla vita dell'amministrazione locale.

Già a partire dagli anni Sessanta emerge dunque un'esigenza crescente di apertura della pubblica amministrazione, esigenza che diverrà una vera e propria necessità sistemica, in un'ottica di trasformazione del rapporto Stato-cittadino.

Tale esigenza era peraltro già chiaramente percepita sul piano culturale e politico: basti richiamare il celebre discorso dell'On. Filippo Turati, il quale, nel 1908 affermò che "*dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro*"⁸. Il concetto di "casa di vetro"

⁵ F. Manganaro, "*L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa.*" Astrid rassegna, 2009

⁶ Legge 6 agosto 1967, n.765, recante "*modifiche ed integrazioni alla Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*"

⁷ Legge 8 giugno 1990, n.142, recante ordinamento delle autonomie locali

⁸ F. Turati, in *Atti del Parlamento italiano - Camera dei deputati*, sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, 22962.

delinea perfettamente la dinamica Stato-cittadino: la “casa” è rappresentata dalla dimensione statale, da quell’insieme di enti ed organi che costituiscono l’apparato burocratico, mentre le mura della casa stessa la separano da quell’area che possiamo definire appartenente agli amministrati. La metafora, oggi divenuta espressione paradigmatica del principio di trasparenza, allude a un’amministrazione permeabile al controllo civico, in netta antitesi rispetto alla tradizione centralistica ed autoritaria che ha contraddistinto il diritto amministrativo ottocentesco e novecentesco, caratterizzato da opacità, assenza di partecipazione e segretezza.

Invero, sino all’entrata in vigore della Legge 24 ottobre 1977, n. 801⁹, la provenienza di un atto da un’autorità pubblica era, di per sé, ragione sufficiente per qualificarlo come riservato. Solo con l’art. 12, co.1, della stessa Legge, non la totalità dei documenti e atti provenienti da organi pubblici dovevano essere soggetti a segretezza per via della loro provenienza, dovendo piuttosto riferirsi al contenuto di questi, al fine di promuovere una maggiore trasparenza dell’apparato statale¹⁰. Un contributo decisivo nell’affermazione giurisprudenziale della trasparenza giunge dalla giurisprudenza che ha riflettuto sulle implicazioni del principio di trasparenza, in relazione agli interessi pubblici e privati, per i quali la PA è chiamata ad operare un bilanciamento¹¹. Si è evidenziato come il principio di trasparenza abbia un ruolo cruciale nell’ambito del bilanciamento ed è stato considerato alla stregua di un principio fondamentale dell’agire della pubblica amministrazione.

1.3 L’emersione normativa della trasparenza: la Legge 7 agosto 1990, n. 241

Come si è già detto, l’obiettivo principale della Legge 241/1990 era quello di operare un riordino organico della disciplina del procedimento amministrativo, al fine di garantire maggiore efficienza, razionalità e trasparenza all’azione pubblica, nonché di rendere effettiva la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. In

⁹ Legge 24 ottobre 1977, n.801, recante “*istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e la disciplina del segreto di Stato*”.

¹⁰ dei Ministri, Presidenza del Consiglio. “*L’accesso ai documenti amministrativi.*” (2008).

¹¹ T.A.R. Puglia, Bari, 13 dicembre 1985, n.783.

tale contesto, la trasparenza si afferma inizialmente come principio strumentale al buon andamento e alla legalità, trovando la sua prima concretizzazione nell'istituto dell'accesso agli atti.

L'accesso viene configurato come un diritto riservato a soggetti portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, volto a conoscere la portata di atti che incidono su una posizione giuridicamente rilevante¹². In questa prima fase, la trasparenza assume, dunque, una valenza meramente procedimentale, limitata alla conoscibilità degli atti amministrativi, in funzione della tutela individuale del richiedente. Tuttavia, l'utilizzo dell'istituto ha subito nel tempo diverse “storpiature”, essendo frequentemente invocato per scopi personali e non sempre pertinenti alla tutela di situazioni giuridiche meritevoli di protezione, generando un utilizzo distorto dello strumento, snaturandone il significato¹³. Un simile scenario conduce il legislatore a intervenire con la legge 11 febbraio 2005, n. 15¹⁴, che ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina originaria. In particolare, è stata inserita tra i principi generali dell'azione amministrativa, accanto all'efficacia, all'imparzialità e all'economicità, anche la trasparenza. Secondo parte della dottrina, peraltro, tale intersezione non ha rappresentato una reale innovazione, atteso che la trasparenza era già da tempo un principio immanente nell'ordinamento, seppur non espressamente codificato. Di maggiore impatto risultano le modifiche concernenti la legittimazione soggettiva, per la quale il riferimento generico a “chiunque” è stato sostituito dalla previsione maggiormente restrittiva di “tutti i soggetti privati”. Si assiste così ad una prima contrazione dei potenziali destinatari della norma, la quale tuttavia non è la sola. I soggetti legittimati, che da questo momento si è detto essere i soggetti privati, devono essere “portatori di un interesse diretto concreto ed attuale” intendendosi che il richiedente deve dimostrare una relazione immediata e pertinente tra la sua richiesta di accesso e la tutela di una propria situazione giuridicamente tutelata. Con il termine “attuale” si vuole escludere ogni tipo di richiesta concernente la tutela di un interesse giuridico futuro e non immediato. Dunque, il soggetto deve necessariamente trovarsi in una posizione qualificata che non deve essere strettamente legata ad un diritto soggettivo

¹² A tal proposito rileva T.A.R. Napoli (Campania) sez. VII 15 aprile 2024, n. 2474.

¹³ G. Arena, “Il punto sulla trasparenza amministrativa”, in *Forum PA*.

¹⁴ Legge 11 febbraio n.15/2005 recante “*Modifiche ed integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*”.

o interesse legittimo, ma almeno strumentale a questi. Le restrizioni all'accesso agli atti non si limitano al profilo della legittimazione, ma si estendono ulteriormente, infatti ai sensi del comma 3, art. 24 *“non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”*. La norma ci suggerisce che l'istanza di accesso non è ammessa qualora verta su richieste generiche, di controllo e monitoraggio, smontando il precedente impianto della norma sul piano delle finalità: il controllo dell'operato della pubblica amministrazione da parte del cittadino non è consentita, forse anche ai fini di una migliore gestione delle istanze da parte della P.A., la quale si troverebbe altrimenti a gestire una mole di richieste che non potrebbe agevolmente gestire. Questo aspetto è stato trattato in diverse occasioni dalla giurisprudenza, la quale ha confermato tale impostazione, sostenendo che il diritto di accesso non può essere utilizzato per effettuare un controllo ispettivo indiscriminato dell'Amministrazione¹⁵. Le innovazioni introdotte, le quali ad un primo esame sembrerebbero chiarire molti aspetti della disciplina del diritto di accesso, lasciano diversi dubbi e questioni aperte, che sarà compito della giurisprudenza affrontare, per ripristinare o forse migliorare quell'ormai torbido concetto di trasparenza. Il restringersi della platea di soggetti legittimati, l'ampliamento dei limiti e il conseguente allargarsi della discrezionalità della PA nel negare l'accesso agli atti, ha portato molti studiosi a identificare la nuova normativa come contraddittoria ed insidiosa, poiché si annuncia per un verso il concetto di pubblicità e trasparenza e si limita l'impiego dello strumento chiave dell'accesso agli atti per l'altro verso.

Si è avuto modo di osservare, in diverse occasioni, quanto la trasparenza sia uno strumento essenziale per gli ordinamenti democratici, divenendo in tal guisa una regola di condotta, un pilastro, un fiume in piena che, pur seguendo un percorso già tracciato, amplierà sempre più il suo letto, ridefinendo i confini del nostro ordinamento. Negli anni a seguire le sue acque attraverseranno rivoluzioni normative e mutamenti giurisprudenziali volte ad aumentarne ed ampliarne il flusso, divenendo uno strumento fondamentale di partecipazione e controllo del buon governo.

¹⁵ *Ex multis* Consiglio di Stato, sezione IV, 19 ottobre 2017, n.4838; Consiglio di Stato, sezione V, 10 novembre 2022, n. 9843.

2. Evoluzione normativa nazionale

Se si analizza l'assetto amministrativo in epoca antecedente gli anni Novanta, ciò che emerge è un contesto normativo e culturale ancora immaturo sotto il profilo della trasparenza, dominato da una visione burocratica fondata sulla riservatezza dell'azione amministrativa¹⁶. L'organizzazione amministrativa in particolare, ma non solo, si basava su un modello gerarchico e centralizzato, con predominanza assoluta del segreto d'ufficio, il quale contribuiva a proteggere i processi decisionali. Si temeva, forse anche sulla base di esperienze pregresse, che un accesso indiscriminato a informazioni di tale spessore e rilevanza potessero esporre in maniera irrimediabile la macchina amministrativa a ingerenze politiche ed economiche. Il sistema amministrativo italiano di quel tempo concepiva il segreto come un valore positivo, sinonimo di professionalità ed ordine, dove il cittadino era un semplice destinatario delle scelte amministrative, con un ruolo da mero spettatore, permettendo la tutela dell'interesse pubblico¹⁷. In uno scenario storico dominato dalla riservatezza, la dottrina ha iniziato a maturare una concezione critica del segreto, mettendo in evidenza la necessità di rendere visibili e comprensibili gli atti di governo, per evitare che la riservatezza divenisse uno strumento per celare l'azione amministrativa¹⁸. Con l'instaurarsi di uno Stato democratico e multi-classista, si fa strada la necessità di una maggiore apertura e responsabilità¹⁹. Dovranno attendersi le considerazioni dei Padri costituenti sul rapporto Stato-cittadino per giungere ad una concezione più collaborativa in tema di partecipazione attiva dell'individuo, da porsi come fondamento di un ordinamento democratico basato sulla sovranità popolare. Da questo momento, lo Stato non è più considerato come un'entità distante, autoritaria e sovraordinata rispetto al cittadino e quest'ultimo non più come un mero destinatario, gettando le prime fondamenta per la partecipazione dell'individuo all'attività dello

¹⁶ G. Cianferotti, *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2011, p. 725 ss.

¹⁷ A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, *Relazione al 59° Convegno di Studi Amministrativi*, Varenna, 19-21 settembre 2013, in www.Astrid.eu, p. 5

¹⁸ G.D. Romagnosi, *La scienza delle Costituzioni*, Fratelli Canfari, Torino, 1849

¹⁹ A. Moliterni, *La trasparenza amministrativa: recenti tendenze e prospettive future*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2014, pp.475-509

Stato²⁰. Con questa nuova concezione si vuole garantire un maggior dinamismo dell'ordinamento giuridico per garantire che le istituzioni rispondano realmente alle esigenze della collettività. I Costituenti si pronunciano chiaramente anche riguardo alla riservatezza, che ha fatto fino a quel momento da sfondo alle dinamiche Stato-cittadino, affermando che, sebbene un buon grado di riservatezza fosse necessario per tutelare la sicurezza nazionale e l'efficienza degli apparati statali, questa non doveva diventare uno strumento per occultare l'azione politica e favorire fenomeni corruttivi. Appare chiaro dunque che alla base del nuovo paradigma vi sia la necessità di una maggiore trasparenza sull'operato dello Stato. Come già detto, sebbene il termine "trasparenza" all'interno del testo costituzionale non sia esplicitato, possiamo rinvenire un concetto affine a questo all'interno dell'art. 97, comma 2²², il quale sancisce che *"i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizione di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*. La garanzia dell'imparzialità risiede nella facoltà, attribuita ai cittadini, di acquisire conoscenza e vigilare sull'operato delle pubbliche amministrazioni; tale vigilanza, tuttavia, si realizza unicamente qualora la collettività possa accedere ai meccanismi interni della macchina pubblica, beneficiando, di conseguenza, di un'adeguata trasparenza. Va segnalato, inoltre, che alla base di tale progetto si configura un impellente esigenza di conoscenza, che si traduce nel fondamentale diritto all'informazione. Tale diritto, costituisce il presupposto indispensabile per il pieno esercizio del controllo democratico, estendendosi oltre il perimetro del diritto amministrativo. La stessa Costituzione, agli artt. 15 e 21, si preoccupa di garantire che il cittadino possa esprimersi liberamente, ma anche ricevere e scambiare informazioni, in un'ambiente dove la libertà d'espressione e di manifestazione del proprio pensiero possono coesistere armoniosamente. La Carta costituzionale, tuttavia, pone grande enfasi sulla libertà d'espressione in veste attiva, tralasciando il diritto ad essere informati. Si comprende agevolmente come il corretto funzionamento del sistema democratico dipenda dalla possibilità per i cittadini di edificare in maniera autonoma un'opinione informata. Questo richiede che l'ordinamento conosca e garantisca il diritto di accedere ad una molteplicità di pareri, idee e dati, essenziali per accedere al

²⁰P. Musacchio, *L'evoluzione del diritto di accesso nel nostro ordinamento (in memoria di Mario Nigro)*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n.1/2023 ²² Art. 97, c. 2 della Costituzione.

consolidamento di una mentalità critica e l'elaborazione di giudizi ponderati²¹. Come precedentemente discusso, la trasparenza possiede diversi richiami all'interno della Carta costituzionale seppur non espressamente definita, essendo possibile ricollegarla ad alcuni articoli quali, artt. 1, 3, 4, 21, 24, 28, 97. È stato poi il lavoro della giurisprudenza ad essere particolarmente rilevante, il quale si è fatto carico di un lavoro interpretativo e di adeguamento di grande rilievo²². Va specificato tuttavia che il concetto di trasparenza dell'agire della P.A. non era ancora ben realizzato all'interno delle dinamiche degli uffici pubblici, essendo questi ancora vincolati al segreto amministrativo. Si fa riferimento in particolare ai dipendenti degli uffici amministrativi, i quali secondo l'art. 15, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, erano tenuti a mantenere il segreto d'ufficio, non potendo divulgare informazioni concernenti operazioni amministrative in essere o concluse. Ed è proprio l'avvento della L. 241/1990 a segnare un punto di svolta fondamentale, di non ritorno, a partire dal quale è consentito ragionare in termini di trasparenza. Nonostante il termine "trasparenza" non sia esplicitato nella norma in esame, esso è intrinseco, incarnandone pienamente i principi fondamentali. In questo contesto normativo si inserisce l'istituto dell'accesso agli atti, che costituirà lo strumento imprescindibile per il raggiungimento del modello di trasparenza nell'azione pubblica fortemente ambito, rivelandosi strumento dinamico e adattabile al mutare delle esigenze normative ed interpretative. La legge 241/1990 si configura come il prodotto finale di un ampio percorso riformista, intrapreso da un gruppo di accademici e giuristi guidati da Mario Nigro, che culminerà con la traduzione in legge del progetto nel 1990. Tuttavia, in sede parlamentare non si limitarono a materializzare in testo normativo il disegno di legge, apportando alcune modifiche e rendendo il testo più articolato e strutturato. In particolare, l'ambito di applicazione viene subordinato a diverse deroghe, che hanno ridotto l'universalità dei principi introdotti. Di particolare rilevanza risultano le eccezioni previste nel caso dell'accesso ai documenti amministrativi, le quali escludono l'accesso ai documenti coperti dal segreto di Stato, documenti riguardanti attività ispettive, di vigilanza e controllo e documenti contenenti dati sensibili di carattere personale o giudiziari. Il novero delle deroghe previste dalla L. 241/1990 è molto più ampio di quel che si pensi, portando frequenti problematiche

21 cfr. G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto dell'informazione amministrativa?*, in *Giorn. Dir. Amm.* 2014, pp.875 ss.

22 Il riferimento è alla sentenza del Consiglio di Stato, 8 marzo 1989, n. 145, la quale fa espresso riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

interpretative e applicative. Non sono mancate in tal senso interpretazioni restrittive da parte della Pubblica Amministrazione, la quale ha applicato tali eccezioni in maniera discrezionale anche in situazioni dove l'interesse del cittadino sarebbe prevalso. Da qui la necessità di un ampio lavoro interpretativo operato dalla giurisprudenza, la quale in molte occasioni ha dovuto ridefinire l'ambito di applicazione delle deroghe. Proseguendo il tortuoso percorso evolutivo della trasparenza, si incontrano diversi interventi legislativi e riforme. Tra queste si citano il D.P.R. 352/1992²³ il quale regola il diritto di accesso mantenendo una visione procedimentalizzata e limitata, e la L. 15 marzo 1997 n. 59²⁴ anche nota come Legge Bassanini I, la quale ha gettato le basi per una futura informatizzazione degli atti, promuovendo l'utilizzo delle tecnologie informatiche ed una semplificazione delle procedure amministrative, volte a rendere l'accesso agli atti più agevole. Il raffinamento normativo prosegue, giungendo alla legge n.15/2005, la quale ha apportato notevoli modifiche alla norma previgente. La novella legislativa è stata introdotta, da un lato, per garantire una maggiore coerenza sistematica della Legge 7 agosto 1990, n. 241, con il mutato assetto costituzionale conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione; dall'altro per recepire e consolidare l'orientamento giurisprudenziale formatosi successivamente all'entrata in vigore della legge, al quale il legislatore, conformandosi, ha dato compiuta attuazione. La trasparenza è in questo contesto elevata a principio generale dell'attività amministrativa, non risultando più legata solamente all'istituto dell'accesso agli atti.

3. La trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea

È doveroso a tal punto ricordare che il principio di trasparenza non è estraneo al diritto dell'Unione europea. Come è noto, l'ordinamento comunitario ed i suoi

23 Decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, recante *Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24 comma 2, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

24 Legge 15 marzo 1997, n.59, recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, anche nota come Legge Bassanini I.

principi fondamentali costituiscono un parametro di riferimento per l'orientamento e la legittimità dell'azione amministrativa, non solo a livello sovranazionale, ma anche negli ordinamenti nazionali, che si sono progressivamente conformati a tali orientamenti e direttive giurisprudenziali.

Tuttavia, occorre sottolineare come il diritto dell'UE, nel delineare un sistema di principi generali, abbia tratto ispirazione dalle tradizioni giuridiche degli Stati membri, elaborando un quadro normativo e giurisprudenziale armonizzato. Non risulta immediato affermare che, sebbene nell'ordinamento interno non vi sia espresso richiamo a principi sanciti dal diritto dell'Unione Europea, la circolazione e l'applicazione di tali principi risultano comunque agevoli, talvolta persino più rapide rispetto alla sua formale codificazione nel sistema nazionale. Questo accade in virtù della naturale convergenza, forse anche in conseguenza di quanto sopra detto, tra il diritto interno e quello dell'Unione. Tuttavia, tale processo incontra in maniera inevitabile il limite della distinzione tra i due ordinamenti, i quali, sebbene siano dialoganti ed interconnessi, risultano ontologicamente distinti sul piano istituzionale e giuridico. In origine, i poteri attribuiti all'Unione Europea erano circoscritti, sia sotto il profilo normativo che amministrativo, e i Trattati istitutivi non riconoscevano ai cittadini dell'Unione un vero e proprio diritto di accesso agli atti delle istituzioni. Tuttavia, nel corso del tempo, l'architettura istituzionale dell'Unione ha subito un'evoluzione significativa, con un progressivo ampliamento delle competenze e un'intensificazione delle sue prerogative, il che ha inevitabilmente inciso sul rapporto tra l'ordinamento sovranazionale e quelli nazionali.

Un passaggio fondamentale in questa trasformazione è rappresentato dal riconoscimento del principio dell'effetto diretto, sancito dalla Corte di Giustizia²⁵, e il principio della preminenza del diritto dell'Unione sul diritto interno²⁶. L'ampliamento delle competenze dell'Unione, sia in ambito normativo che amministrativo, ha reso imprescindibile una maggiore trasparenza nell'operato delle

²⁵ Corte di Giustizia CE, 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend en Loos, in base alla quale il diritto dell'unione non necessita un atto di recepimento interno per produrre effetti nei confronti dei singoli

²⁶ Corte di Giustizia CE, 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/ENEL, la quale ha consolidato l'autonomia e la supremazia dell'ordinamento comunitario rispetto alle normative nazionali.

istituzioni europee, affinché l'esercizio del potere fosse sempre più conforme ai principi di democraticità, *accountability* e buon andamento. Tale esigenza ha condotto nel tempo all'introduzione di strumenti normativi volti a garantire un accesso più ampio ai documenti delle istituzioni, rafforzando il controllo democratico sull'azione amministrativa dell'Unione.

I primi segnali della nozione di trasparenza, seppur ancora lontano, nel diritto dell'Unione, si rinvencono nell'Atto Unico Europeo del 1986. Esso rappresenta un passaggio fondamentale nell'evoluzione istituzionale della CEE, preparando il terreno per un'integrazione più profonda. Infatti, sebbene non introduca esplicitamente il principio di trasparenza, esso pone le basi per una maggiore democraticizzazione ed apertura delle istituzioni, enfatizzano la necessità di una più chiara comunicazione con i cittadini e rafforzando il ruolo del parlamento europeo nel processo decisionale. Una delle prime espressioni formali del principio di trasparenza è rinvenibile nella Dichiarazione relativa all'art. 17 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) del 1992, allegata allo stesso, la quale, pur non avendo un valore giuridico vincolante, rappresenta una presa di posizione giuridica da parte degli Stati membri e le istituzioni dell'Unione. Si è voluto, in tal sede, sottolineare come la trasparenza del procedimento decisionale rappresenti un elemento essenziale per il rafforzamento della legittimazione democratica delle istituzioni europee e per l'incremento della fiducia dei cittadini nei confronti dell'azione amministrativa. In tale prospettiva è stato sollecitato un intervento della Commissione, avente l'obiettivo di predisporre entro il 1993, una relazione volta a individuare le misure necessarie per garantire un accesso più ampio del pubblico alle informazioni detenute dalle istituzioni dell'Ue. Tale esigenza fu riconfermata anche dal Consiglio europeo nelle riunioni di Birmingham, Copenaghen, Edimburgo, tenutesi tra il 1992 e il 1993, ribadendo l'importanza di una maggiore apertura istituzionale, evidenziando la necessità di garantire ai cittadini un controllo più efficace sull'attività dell'amministrazione comunitaria. Conformemente agli orientamenti del Consiglio europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione, adottano il Codice di condotta in materia di accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni europee. I principi sanciti in tale atto sono poi stati recepiti in maniera formale con la decisione 93/731/CE del 20 dicembre 1993 da parte del Consiglio e la decisione 94/90/CE dell'8 febbraio 1994

da parte della Commissione. Qualche anno dopo, la Corte di Giustizia UE fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della decisione 93/731/CE, ribadendo che l'accesso ai documenti non è un diritto assoluto, ma che deve essere bilanciato con la necessità di tutelare il buon funzionamento delle istituzioni e la riservatezza di determinate informazioni, sottolineando che alla base delle eccezioni in materia di accesso vi è la necessità di tutelare interessi pubblici e istituzionali. Sempre in tal sede è stata sottolineata l'esigenza di una regolamentazione più chiara ed uniforme in materia di trasparenza, che si concretizzerà con l'adozione del regolamento CE n. 1049/2001²⁷, che definirà in maniera più dettagliata le modalità di accesso ai documenti delle istituzioni europee³². Poiché il principio di trasparenza rappresenta uno strumento essenziale per il rafforzamento della democraticità dell'Unione Europea, garantendo ai cittadini la possibilità di accedere alle informazioni sulle attività e sulle decisioni delle istituzioni, il Regolamento CE n. 1049/2001, in attuazione dell'art. 255 TCE, in seguito sostituito dall'art.15 TFUE²⁸, si pone come principale strumento normativo volto a realizzare tale obiettivo. Esso intende dare la *“massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni”*²⁹. Il regolamento precisa, inoltre, che al fine di garantire un livello ancor più elevato di trasparenza, l'accesso ai documenti non si limita a quelli prodotti dalle istituzioni europee, ma anche a quelli da esse ricevuti.

Tuttavia, la Dichiarazione n. 35 allegata al Trattato di Amsterdam riconosce agli Stati membri la possibilità di segnalare quali documenti non sono suscettibili di consultazione o divulgazione, diversamente, di subordinarne la diffusione ad un previo consenso³⁰. Per quanto concerne le modalità di esercizio, il Regolamento in esame non ha previsto specifiche prerogative per l'esercizio del diritto di accesso, garantendone l'applicazione in termini generali, e ponendo dei limiti solo in presenza

²⁷ Regolamento CE n.1049/2001, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

²⁸ Il quale stabilisce il diritto dei cittadini e delle persone giuridiche, residenti nel territorio dell'Ue, di accedere ai documenti del Parlamento, Consiglio e Commissione. Tuttavia, questo non definiva le modalità di esercizio, demandando al legislatore europeo l'adozione di un regolamento di dettaglio.

³⁰ Regolamento (CE) n.1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'accesso del pubblico agli atti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, considerando n.4.

²⁹ Reg. (CE) n. 1049/2001

³⁰ Reg. (CE) n. 1049/2001, cons. 10.

di circostanze eccezionali, vale a dire quando la divulgazione di un documento possa ledere l'interesse pubblico, la sfera privata e la *privacy*, gli interessi commerciali e il corretto funzionamento del processo decisionale delle istituzioni³¹. Con il Regolamento 1367/2006 si è compiuto un passo determinante verso un'accresciuta trasparenza, partecipazione e tutela soprattutto in ambito ambientale, rafforzando il legame tra diritto ambientale e diritto amministrativo europeo. Tale regolamento, noto anche come Regolamento di Aarhus, dà attuazione ai principi enunciati nella Convenzione di Aarhus del 1998, allargando il novero dei documenti accessibili a tutte le istituzioni ed organi della comunità, con una conseguente restrizione delle eccezioni previste dal Regolamento 1049/2001³².

Come già detto, l'UE si pone come più grande esigenza quella di garantire la massima trasparenza possibile, ed alla luce di ciò, la giurisprudenza ha effettuato un bilanciamento a fini interpretativi, tra il diritto di accesso e la necessità di porre dei limiti finalizzati alla tutela di determinati interessi. Questo approccio restrittivo impedisce alle istituzioni dell'UE di opporre un rifiuto generalizzato alla divulgazione di documenti. Si può dunque affermare che la Corte di Giustizia e il Tribunale dell'Ue hanno più volte sottolineato come l'accesso ai documenti costituisca la regola, mentre le limitazioni siano valutabili in maniera stringente. A sostegno di ciò è opportuno menzionare la Sentenza Turco della Corte di Giustizia dell'Unione Europea³³, la quale ha rappresentato un precedente fondamentale nella tutela del principio di trasparenza. Nel 2002, il Consiglio dell'Unione Europea nega l'accesso ad un parere redatto dal proprio servizio giuridico, motivando il rifiuto con l'esigenza di tutelare la qualità del processo decisionale e l'indipendenza dei pareri giuridici forniti ai legislatori, che la diffusione di tali documenti avrebbe compromesso. A seguito della decisione del Consiglio, Maurizio Turco e il Regno di Svezia, impugnano la decisione dinnanzi al Tribunale dell'Unione Europea, contestando l'interpretazione, troppo estensiva, delle eccezioni al diritto di accesso operata dal Consiglio; sostenendo, diversamente, la

³¹ Reg. (CE) n. 1049/2001, art.4.

³² F. Donati, *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione. Studi in onore di Franco Modugno*, in Editoriale Scientifica 2011, 1411-1429.

³³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, Regno di Svezia e Turco c. Consiglio dell'Unione Europea.

prevalenza del principio di trasparenza. Il Tribunale conferma la posizione del Consiglio, ritenendo legittima la negazione all'accesso. La Corte, investita della questione, ribadisce che il principio di trasparenza è essenziale per il corretto funzionamento delle istituzioni dell'Unione e per la partecipazione democratica dei cittadini, adottando dunque una interpretazione restrittiva dei limiti al diritto di accesso, stabiliti ai sensi del Regolamento 1049/2001. La Corte ha inoltre sottolineato che la motivazione presentata a sostegno del diniego all'accesso risulta carente e non idonea per negare l'accesso al documento, poiché non è stato dimostrato in maniera adeguata che la divulgazione avrebbe concretamente compromesso la protezione della consulenza legale. La sentenza della Corte annulla la decisione del Tribunale, imponendo al Consiglio di consentire l'accesso ai documenti in questione, precisando che le eccezioni devono essere interpretate in maniera restrittiva e applicate caso per caso, evitando un rifiuto generalizzato che comporterebbe uno svuotamento del diritto di accesso e del principio di trasparenza.

3.1 La trasparenza nella prospettiva della Corte EDU

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, pur non contemplando espressamente il principio di trasparenza amministrativa, ha progressivamente elaborato, attraverso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, un'interpretazione estensiva dell'art. 10 CEDU – che riconosce il diritto alla libertà di espressione, comprensiva della libertà di ricevere e di comunicare informazioni – tale da ricomprendere, in determinati contesti, anche il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. La Corte ha affermato in più occasioni che l'accesso alle informazioni può costituire un presupposto indispensabile per l'effettivo esercizio di altri diritti garantiti dalla convenzione, specialmente nei casi in cui l'informazione sia necessaria per l'esercizio della libertà d'espressione o per il controllo democratico sull'operato delle pubbliche autorità.

L'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel riconoscere il diritto alla libertà d'espressione, non menziona in modo esplicito la facoltà di

cercare o ricercare informazioni³⁴. Esso, infatti, si limita a garantire il diritto di riceverle e comunicarle, trascurando un aspetto che appare, per contro, funzionalmente e logicamente indispensabile alla piena effettività della libertà informativa: la facoltà di comunicare un contenuto presuppone la libertà di acquisire l'informazione. In tale prospettiva, la mancata previsione del diritto alla ricerca di informazioni si configura come una chiara fonte di tensioni interpretative con conseguenti ricostruzioni divergenti.

La giurisprudenza della Corte ha oscillato tra un'interpretazione più restrittiva ad una maggiormente estensiva. In una prima fase, si è registrato un orientamento restrittivo, escludendo l'esistenza di un obbligo in capo agli Stati di garantire l'accesso delle informazioni detenute dalle autorità. Nella sentenza *Laender c. Svezia* del 1987³⁵ i giudici di Strasburgo hanno escluso che l'art. 10 CEDU potesse attribuire all'individuo il diritto di accedere a dati personali detenuti dallo Stato, ovvero che imponga a quest'ultimo un obbligo positivo di comunicare tali informazioni.

Un reale cambio di rotta è stato registrato a partire dal 2006, quando, con la sentenza *Sdruženi Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca*³⁶, la corte ha ritenuto che il rifiuto opposto dalle autorità ceche ad una ONG, in merito all'accesso a dati su un impianto nucleare, costituisse una violazione dell'art. 10 CEDU. Le successive decisioni della Corte hanno mantenuto il medesimo orientamento, ampliando ulteriormente il concetto di libertà d'espressione sino a ricomprendervi anche il diritto di accesso alle informazioni³⁷.

³⁴ E. Carpanelli, *Sul diritto di accesso alle informazioni di interesse pubblico detenute dallo Stato: alcune riflessioni critiche a margine della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, in *Osservatorio Costituzionale* 2/2017.

³⁵ Corte EDU, *Laender c. Svezia*, ricorso n. 9248/81, sentenza del 26 marzo 1987, par 74

³⁶ Corte EDU, *Sdruženi Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 19101/03, 10 luglio 2006.

³⁷ Corte EDU, *Tásaság a Szabadságjogokért (TASZ) c. Ungheria*, ricorso n. 37374/05, 14 aprile 2009; Corte EDU, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, ricorso n. 48135/06, 25 luglio 2013.

4. Dal diritto di accesso agli accessi civici: cenni evolutivi

Dopo aver ampiamente delineato il contesto normativo e sistematico in cui si inserisce il principio di trasparenza amministrativa, appare opportuno focalizzarsi sull'evoluzione che ha condotto dal tradizionale accesso documentale agli istituti degli accessi civici. Questa evoluzione testimonia il passaggio da una concezione difensiva del diritto di accesso, volto alla tutela di situazioni giuridiche soggettive, a una concezione più partecipativa, orientata ad una partecipazione maggiormente diffusa, come strumento di controllo generalizzato sull'attività amministrativa.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, nella sua formulazione originaria³⁸, costituisce diretta attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione³⁹, inserendosi inoltre in un contesto più ampio di garanzia della partecipazione procedimentale e della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive. Tale diritto, che viene con il tempo definito accesso documentale, era concepito come strumento di tutela di situazioni giuridiche rilevanti, con lo scopo di garantire una trasparente partecipazione ai provvedimenti amministrativi⁴⁰. Il carattere, se si vuole, relativo di tale diritto era enfatizzato dall'onere, per il richiedente, di dimostrare un collegamento specifico intercorrente tra il documento richiesto e la propria posizione giuridica⁴¹. Tale limite deriva da un necessario bilanciamento tra principio di buon andamento e quello di trasparenza, dettato dall'esigenza di evitare un eccessivo aggravio degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni e di assicurare la tutela del terzo⁴². Proprio tale limite, confermato anche dalla più recente giurisprudenza, si pone come obiettivo quello di evitare che il cittadino adotti l'istituto dell'accesso documentale come mero strumento finalizzato ad un controllo che risulti generico sia sotto il profilo della documentazione richiesta che sul piano della legittimazione, andando in tal guisa a ledere il principio del buon andamento e sovraccaricare il lavoro degli uffici amministrativi, i quali si potrebbero potenzialmente trovare nelle condizioni di dover elaborare

³⁸ art.22 e ss. Legge 241/1990.

³⁹ Sanciti all'art.97 Cost., il quale dispone che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

⁴⁰ Consiglio di Stato, sez VI, 1° febbraio 2007, n. 416.

⁴¹ Art. 22, comma 1, lett. B, legge 7 agosto 1990, n.241; Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 settembre 2009, n.5625.

⁴² Si veda in tema di controinteressati: T.A.R. Salerno, Sez. III, 8 gennaio 2025, n.5.

informazioni in loro possesso al fine di soddisfare richieste generiche di accesso⁴³. Con il progressivo consolidarsi nell'opinione pubblica e nella cultura giuridica dell'esigenza di una pubblica amministrazione più trasparente, efficiente ed indifferente all'opacità e rigidità gestionale, sono emersi i limiti del tradizionale diritto di accesso. Tale strumento, pur rappresentando un punto di partenza nel lungo sentiero che conduce alla "casa di vetro"⁴⁴, si fonda su un presupposto restrittivo, che ha iniziato a destare le prime difficoltà in ordine al suo ricorso.

Tale impostazione ha finito con il vanificare il potenziale democratico dell'accesso, frustrando l'esigenza, sempre più forte, di un'amministrazione trasparente. Nel sistema amministrativo italiano la giurisprudenza ha sempre giocato un ruolo fondamentale nell'adattamento del dato normativo alle esigenze della realtà concreta. È impensabile, infatti, che l'attività interpretativa del giudice si limiti ad una lettura meramente letterale della norma, ma evolva nel tempo per poter superare lacune e rigidità⁴⁵. Uno dei terreni maggiormente significativi dove la giurisprudenza ha esercitato tale funzione evolutiva è quello del diritto di accesso. La grande rigidità dei presupposti all'accesso documentale ha ostacolato l'effettivo ricorso a tale istituto; pertanto, la giurisprudenza ha ampliato e chiarito in maniera progressiva i confini della nozione di interesse qualificato, ritenendo non necessario che il richiedente individui con estrema esattezza il documento richiesto, potendo limitarsi a descrivere l'interesse sotteso o la vicenda oggetto della richiesta⁴⁶. La necessità di una riforma strutturale rimaneva evidente.

A segnare una svolta significativa è stata l'introduzione del D. lgs 82/2005⁴⁷, che introduce il Codice dell'amministrazione digitale (CAD). Un ruolo fondamentale in tal senso è stato ricoperto dall'uso istituzionalizzato di Internet e dall'evoluzione tecnologica che lo vede protagonista, fungendo entrambi da veri e propri catalizzatori del

⁴³ A tal proposito si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 2 aprile 2010 n. 1900; Consiglio di Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1139; Consiglio di Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006, n.555; Consiglio di Stato, sez.V, 6 settembre 2012, n.4721.

⁴⁴ L'espressione del On. Turati è rievocata da Consiglio di Stato, sez. IV,14 aprile 2010, n.2093; TAR Campania Napoli, sez. VI, 10 dicembre 2019, n. 5837; TAR Campania Salerno, sez. I, 4 aprile 2014, n.680; TAR Campania Napoli, Sez V, 2 marzo 2009, n.1192. ⁵² Art. 22, comma 1, lett. b, Legge 7 agosto 1990 n. 241.

⁴⁵ Si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2013, n.287.

⁴⁶ In tal senso si vedano Consiglio di Stato, sez. VI, 13 luglio 2006, n.4505; Consiglio di Stato, sez. VI, 4 maggio 2006, n.4638; Consiglio di Stato, sez. VI, 26 gennaio 2006, n.229.

⁴⁷ Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale.

cambiamento. Il Codice dell'amministrazione digitale ha permesso, e tutt'ora permette, in un'ottica di continua evoluzione, di tradurre i principi di pubblicità e trasparenza in forma digitale, ponendo al centro dell'attenzione il concetto di "*digital first*", secondo cui il canale digitale costituirebbe la via privilegiata ovvero obbligatoria per la diffusione delle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, passando da un modello reattivo, basato sulla necessaria istanza dell'interessato, ad una logica proattiva, fondata sulla sistematica pubblicazione di dati e documenti in siti istituzionali⁴⁸. Si assiste all'inaugurazione di una nuova dimensione della trasparenza, i cui dati pubblici non devono più essere soltanto accessibili, ma anche disponibili in maniera agevole e continuativa⁴⁹. La tendenza alla ricerca di un maggior ricorso allo strumento digitale del sito istituzionale è sostenuta dal D.lgs. 150/2009, anche noto come decreto Brunetta⁵⁰, il quale si propone di migliorare la performance della pubblica amministrazione, attraverso la pubblicazione di dati concernenti a titolo esemplificativo, indicatori, premi, obiettivi e risultati perseguiti dai dipendenti delle amministrazioni. Si tratta, di un livello di trasparenza che ancora non è inteso come autonomo diritto del cittadino. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto con il D.lgs 33/2013⁵¹, il quale rappresenta una svolta innovativa nel regime di trasparenza amministrativa, e costituendo, nel contempo, una sorta di cesura costruttiva rispetto all'impostazione del diritto di accesso come inteso nella Legge 241/1990. Esso si focalizza sul diritto alla conoscibilità, svincolando di fatto il singolo dal necessario requisito soggettivo per l'accesso ad un determinato documento. Difatti, il cambio di paradigma è più che evidente: non è più il soggetto interessato a dover dimostrare un interesse specifico per accedere ai documenti, bensì è il documento stesso, se soggetto a pubblicazione obbligatoria, a divenire accessibile a chiunque. Dunque, il focus si sposta chiaramente dalla sfera soggettiva, dove la legittimazione del soggetto alla consultazione dei materiali meritava una più ampia valutazione, alla sfera oggettiva,

⁴⁸ E. Carloni, *La "casa di vetro" e le riforme*, cit.

⁴⁹ G. Gardini, *Il codice della trasparenza amministrativa: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit.; A.M. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni*, Cacucci editore, Bari, 2012, 345.

⁵⁰ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n.150, in attuazione della Legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

⁵¹ Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n.33, recante Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

riferendosi in tal modo agli atti e documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria sulla base delle precedenti leggi.

Su questa base è stato istituito l'accesso civico semplice⁵²: esso consente a chiunque di richiedere dati, documenti o informazioni, oggetto di pubblicazione obbligatoria, qualora questi non siano stati resi pubblici nei termini di legge. In questo modo, le ipotesi di inadempienza delle amministrazioni non restano confinate nell'ombra, permettendo dunque un controllo diffuso orientato ed in linea con i principi di buon andamento, responsabilità ed imparzialità. L'introduzione dell'istituto dell'accesso civico non termina la sua corsa con il D.lgs. 33/2013, costituendo diversamente un trampolino di lancio del successivo D.lgs. 97/2016, in attuazione della legge delega n.124/2015, anche nota come "Legge Madia". Con la riforma del 2016 si assiste alla nascita di un nuovo accesso civico, questa volta definito "generalizzato", che si affianca e talvolta sovrappone ai precedenti modelli. Questo nuovo istituto, che trova ispirazione nel modello statunitense ed altri ordinamenti anglosassoni (Freedom of information Act), è orientato ad un maggiore controllo sull'operato delle amministrazioni, finalizzato a prevenire fenomeni corruttivi, favorire e promuovere una partecipazione maggiormente consapevole dei cittadini⁵³.

L'accesso generalizzato che si affianca all'accesso civico semplice è anche definito comodamente FOIA. Tuttavia, il nuovo accesso civico non può essere parificato al FOIA americano: mentre il *Freedom of Information Act* americano riconosce un primato strutturale al principio di pubblicità, relegando a margine le esigenze di riservatezza, l'ordinamento italiano conserva un impianto più prudente, in cui l'accessibilità generalizzata ai documenti è bilanciata con la tutela di interessi pubblici e privati, tramite un sistema articolato di limiti. Nonostante quanto detto, è possibile ricondurre alla Riforma Madia il merito di aver accorciato le distanze tra il FOIA americano e il nostro sistema, introducendo la possibilità di accedere ai documenti detenuti dalle amministrazioni sia che essi siano noverati tra quelli soggetti ad obbligo di pubblicazione, sia che essi non ne facciano parte.

L'itinerario normativo e concettuale che ha condotto dall'accesso documentale agli accessi civici evidenzia un mutamento di prospettiva profondo: si passa da un modello "chiuso", riservato ad una cerchia ristretta di soggetti legittimati, ad un modello che

⁵² Art. 5, D.lgs 33/2013.

⁵³ M. Clarich, Manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, 2022.

riconosce l'informazione come un bene comune, e l'accesso come diritto esercitabile in via generalizzata. Questa evoluzione, seppur non esente da grandi difficoltà e resistenze applicative, è orientata nel trasformare la trasparenza in un diritto all'informazione pubblica, volto a colmare le asimmetrie tra potere e cittadino che hanno da sempre caratterizzato la scena italiana.

CAPITOLO II

IL DIRITTO DI ACCESSO DOCUMENTALE: NATURA, PRESUPPOSTI E LIMITI

Sommario: 1. Definizione e natura giuridica del diritto di accesso; 2. Legittimazione attiva; 3. Legittimazione passiva; 4. Oggetto del diritto di accesso: il documento amministrativo; 5. Limiti del diritto di accesso; 6. Riservatezza e limiti all'accesso: il regime dell'art.24, L. 241/1990; 6.1 Il difficile equilibrio prima del Codice della privacy: tra interpretazione giurisprudenziale e primi interventi normativi; 6.2 L'avvento del Codice della Privacy e la legge n.15/2005.

1. Definizione e natura giuridica del diritto di accesso

Nel cuore del rapporto intercorrente tra privato e pubblica amministrazione si colloca un diritto che rappresenta uno dei più potenti strumenti di democrazia partecipativa: il diritto di accesso. Si tratta del diritto, riconosciuto a chi si trovi in una determinata posizione giuridica, di entrare nelle dinamiche dell'azione amministrativa, di conoscerne i documenti, comprenderne le ragioni e valutarne gli effetti. Introdotto nel nostro ordinamento con la Legge 7 agosto 1990 n. 241, ha segnato un reale cambio di paradigma: da una pubblica amministrazione intesa come “dominio riservato”, a una amministrazione trasparente e accessibile.

La definizione positiva dell'istituto si rinviene all'art.22, co.1 lett. A) della Legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo la quale per diritto di accesso si intende «*il diritto degli interessati di pendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi*».

L'impiego del termine «diritto» da parte del legislatore ha costituito, sin dall'entrata in vigore della norma, un elemento dell'eventuale riflessione sulla natura giuridica del diritto di accesso: tale formulazione, infatti, è stata da taluni interpretata in senso letterale, come indice della volontà del legislatore di attribuire al richiedente una posizione soggettiva piena, assimilabile al diritto soggettivo perfetto, direttamente tutelabile in sede giurisdizionale in caso di lesione; secondo un opposto orientamento, invece, la disciplina dell'accesso delineata dal legislatore presenta tratti compatibili con lo schema

dell'interesse legittimo⁵⁴, per cui l'istanza di accesso è volta alla verifica di un interesse diretto concreto ed attuale, e dell'eventuale presenza di controinteressati, configurando una posizione di interesse legittimo destinata ad essere soddisfatta solamente in presenza di presupposti ben determinati.

Un'importante ricostruzione della natura giuridica del diritto di accesso è stata fornita dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel 1999⁵⁵. La Plenaria ha chiarito che, nonostante la Legge 241/1990 parli in maniera espressa di «diritto» di accesso, ciò non comporta necessariamente la configurazione di una posizione di diritto soggettivo in senso pieno. Al contrario, la posizione giuridica del richiedente è stata ricondotta all'ambito dell'interesse legittimo, in quanto l'ostensione è subordinata alla sussistenza di un interesse diretto concreto ed attuale e soggetta ad un giudizio comparativo con altri interessi giuridicamente rilevanti, tra cui la riservatezza dei terzi. A rafforzare ulteriormente la tesi presentata dalla Plenaria depongono due aspetti: da un lato, la necessità di integrazione del contraddittorio con i soggetti controinteressati, qualora i documenti richiesti possano incidere sulla loro sfera giuridica. Questo dimostra come il diritto di accesso non si configuri come una posizione giuridica assoluta ed incondizionata – che risulterebbe al contrario propria del diritto soggettivo – bensì come posizione giuridica mediata dal bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela, quali la già citata riservatezza dei terzi. Dall'altro lato, la stessa Plenaria, accosta l'accesso ad altri istituti partecipativi, come il diritto a partecipare al procedimento amministrativo o a presentare osservazioni, che dottrina e giurisprudenza riconducono in maniera del tutto pacifica alla categoria degli interessi legittimi. A conferma di tale tesi, la Plenaria sottolinea che il legislatore ha utilizzato il termine «diritto» nell'accezione più generica del termine, senza voler necessariamente ricomprendere tale istituto nel novero dei diritti

⁵⁴ Per un approfondimento sul tema si veda F.G. Scoca, *L'interesse legittimo, storia e teoria*, Giappichelli Editore, 2017.

⁵⁵ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 24 giugno 1999, n.16. La vicenda prende le mosse dal ricorso presentato da una cittadina destinataria di una richiesta di pagamento da parte di una società di recupero crediti, incaricata da Autostrade S.p.A., al fine di ottenere l'ostensione del contratto tra le due società e degli atti a esso collegati, ritenuti utili ai fini della propria difesa; Sul punto G. Bacosi, *Il "diritto" di accesso, ribadisce l'adunanza plenaria, sa di interesse legittimo*, in *Giustizia amministrativa*, 2001, 7-8, pp.702 ss.

soggettivi⁵⁶. Anche una parte della giurisprudenza antecedente⁵⁷, dopo aver chiarito che il termine «diritto», impiegato nel contesto dell'accesso agli atti, deve intendersi in senso generico e non tecnico-giuridico, evidenzia come, qualora siano coinvolti interessi di soggetti terzi, sia imprescindibile procedere ad un bilanciamento tra il diritto di accesso e la tutela della riservatezza, eventualmente anche mediante integrazione del contraddittorio. La pronuncia sottolinea, altresì, che il riconoscimento dell'accesso come interesse legittimo, non implica una sua minore tutela rispetto al diritto soggettivo, posto che si tratta comunque di una situazione giuridicamente rilevante, meritevole di protezione secondo i principi di imparzialità, legalità, e buon andamento dell'azione amministrativa.

Un orientamento opposto, persistente anche dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria, rispetto a quello che qualifica il diritto di accesso come interesse legittimo appena delineato, ha ritenuto che tale posizione giuridica assuma i connotati del diritto soggettivo pieno e perfetto⁵⁸.

Il Consiglio di Stato, in una pronuncia immediatamente successiva alla Plenaria, opera un'accurata ricostruzione sistematica di entrambi gli orientamenti, delineando per ciascuno le ragioni che ne giustificano la sussistenza. Il caso in esame riguarda la richiesta di accesso a documenti amministrativi detenuti da una società municipalizzata operante nel settore del trasporto pubblico locale. L'appellante contestava il diritto di accesso in relazione a documenti riguardanti il trattamento economico del personale, ritenendo che trattandosi di dati relativi a rapporti di lavoro di natura privatistica, non potessero rientrare nell'ambito applicativo della Legge n. 241/1990. Inoltre, veniva messa in discussione la possibilità di reiterare una richiesta di accesso oltre i termini previsti per impugnare un eventuale diniego, nonché la stessa configurazione del diritto di accesso, che l'appellante qualificava come interesse legittimo. Dopo aver ricostruito l'orientamento qualificante il diritto di accesso come interesse legittimo, la sentenza si esprime a favore dell'opposta tesi, sottolineando come il diritto di accesso sia attribuito al cittadino in funzione della realizzazione del principio di trasparenza amministrativa e del controllo sull'operato della pubblica amministrazione, nonché in chiaro collegamento funzionale con i principi

⁵⁶ La Sent. Cons. Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938 fornisce ampia disamina dei motivi a fondamento della teoria che qualifica il diritto di accesso come interesse legittimo.

⁵⁷ Consiglio di Stato, sezione V, 2 dicembre 1998, n. 1725

⁵⁸ Consiglio di Stato, Sezione VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

costituzionali di cui agli artt. 24 e 97 Cost. La pronuncia, inoltre, respinge l'idea che il decorso del termine per l'impugnazione di un precedente diniego possa precludere la ripresentazione dell'istanza, ribadendo che il diritto di accesso non è soggetto a decadenza, potendosi esercitare ogni qualvolta sussista un interesse diretto concreto ed attuale all'ostensione⁵⁹. In termini pienamente consonanti si è espressa la successiva Adunanza plenaria 18 aprile 2007, n. 7, la quale ha confermato l'impostazione già delineata dalla decisione n.6 del medesimo anno⁶⁰.

L'intervento di riforma operato con la legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha inciso in maniera significativa sul dibattito relativo alla natura giuridica del diritto di accesso. Sebbene già prima dell'intervento normativo vi fossero riferimenti testuali alla qualifica di tale diritto come "soggettivo", la questione è sempre rimasta controversa. L'elemento innovativo si rinviene al secondo comma dell'art. 22 della legge 241/1990⁶¹, dove il legislatore qualifica l'accesso come principio generale dell'azione amministrativa, orientato alla partecipazione, alla trasparenza e all'imparzialità, collegandolo ai livelli essenziali delle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione⁶². Tale raccordo con la Costituzione viene identificato dai più come un significativo superamento delle incertezze interpretative fin ora delineate, evidenziando la volontà del legislatore di limitare l'esercizio della discrezionalità amministrativa nella gestione delle istanze di accesso: condizionare l'esercizio di un diritto sociale a una valutazione discrezionale apparirebbe contrario al

⁵⁹ Per un approfondimento in ordine alla possibilità di reiterare la richiesta di accesso anche decorso il termine si rinvia a M. Occhiena, *Adunanza Plenaria; decisione 18 aprile 2006, n.6; Pres De Roberto, Est. Patroni Griffi, in Il Foro Italiano*, 2006, pp. 377ss; M. Cantarini, *Accesso ai documenti amministrativi: diritto soggettivo o interesse legittimo? Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 6, in Amministrazione in Cammino*.

⁶⁰ Per un'analisi comparata delle due plenarie si veda L. Bertonazzi, *Note sulla consistenza del c.d. diritto di accesso e sul suo regime sostanziale e processuale: critica alle decisioni nn. 6 e 7 del 2006 con cui l'Adunanza plenaria, pur senza dichiararlo apertamente e motivatamente, opta per la qualificazione della pretesa ostensiva in termini di interesse legittimo pretensivo, in continuità con la decisione n. 16 del 1999, in Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 2007, pag. 265; rilevante a tal proposito anche G. Virga, *L'araba fenice della natura giuridica del diritto di accesso*, n.5/2006, LexItalia.it.

⁶¹ L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 22, secondo comma recita come segue: «L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza».

⁶² La lettera m) al secondo comma dell'art. 117 della costituzione recita: «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

sistema costituzionale, orientando l'interprete verso una lettura che riconosce al diritto di accesso natura soggettiva⁶³.

Un ulteriore aspetto a sostegno della tesi delineata si coglie nella legge 14 maggio 2005, n. 80⁶⁴, la quale ha attribuito al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie relative al diritto di accesso. Secondo un consolidato orientamento, infatti, la riconduzione di una controversia alla giurisdizione esclusiva suggerisce l'impossibilità di attribuire al diritto d'accesso carattere di interesse legittimo, poiché la giurisdizione esclusiva, per natura, si applica in tutti quei casi i cui si reputi necessario garantire una tutela effettiva ed integrale anche a situazioni giuridiche soggettive non degradabili al rango di interessi legittimi. Tale lettura risulta confermata anche dal dato letterale: la legge n. 241/1990 all'art. 22, comma 1, definisce l'accesso come «diritto», impiegando un termine che, secondo molti, non è privo di significato sistematico. Infatti, in ambito giuridico, la scelta lessicale, che ricade sul termine «diritto» e non «interesse», implica il riconoscimento di una situazione giuridica soggettiva piena, direttamente tutelabile.

Non meno rilevante è la questione relativa al margine di scelta discrezionale in capo all'amministrazione, la quale, pur potendo differire o negare l'accesso, non comporta necessariamente l'esercizio di una valutazione discrezionale autonoma⁶⁵. In tali circostanze, infatti, il legislatore ha operato a monte un bilanciamento tra l'accesso e altri interessi eventualmente confliggenti, individuando i limiti entro cui l'accesso può essere escluso o differito. Pertanto, non si tratta di una valutazione discrezionale in senso stretto, ma piuttosto di un'attività dell'amministrazione volta ad applicare criteri previamente definiti dal legislatore⁶⁶.

⁶³ S. Fiorenzano, *La natura giuridica del diritto di accesso ai documenti amministrativi e l'interesse ad accedere dopo la legge n. 15 del 2005: due questioni ancora aperte*, in *Presidenza del Consiglio dei ministri, L'accesso ai documenti amministrativi*, 9.2., 2005, pp. 9 ss.

⁶⁴ Legge di conversione del Decreto legge 14 marzo 2005, n.35, recante *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*.

⁶⁵ G. Giannotti, *Una casa di vetro: il diritto di accesso nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. Cammino Diritto*, ISSN 2532-9871 Fasc.08/2021, pp 21 ss.; S. Fiorenzano, *La natura giuridica del diritto di accesso ai documenti amministrativi e l'interesse ad accedere dopo la legge n. 15 del 2005: due questioni ancora aperte*, in *Presidenza del Consiglio dei ministri, L'accesso ai documenti amministrativi*, 9.2., 2005, pp. 9 ss.

⁶⁶ G. Guarino, *Atti e poteri amministrativi*, in *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1983.

2. Legittimazione attiva

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, considerato lo strumento principe per il perseguimento degli obiettivi di trasparenza e partecipazione, consente ai soggetti legittimati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Affinché tale diritto possa effettivamente essere esercitato, è necessario individuare i confini soggettivi dell'istituto, distinguendo i soggetti legittimati a presentare istanza di accesso da quelli sui quali incombe l'obbligo di dare seguito alla richiesta.

L'art 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241/1990, sin dalla sua introduzione, permette di identificare i soggetti legittimati a presentare istanza di accesso, seppur con qualche modifica a partire dalla legge n.15/2005. In particolare, nella formulazione originaria, la legittimazione attiva era riconosciuta a «*chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*»⁶⁷, formula, quest'ultima, chiaramente distante da quella elaborata nel progetto della commissione Nigro⁶⁸, la quale intendeva attribuire il diritto di accesso a “tutti i cittadini”, in una prospettiva di trasparenza generalizzata⁶⁹.

Tale formula, era volta ad individuare l'ambito di legittimazione nel possesso di un interesse funzionale alla tutela di una situazione protetta dall'ordinamento. A portare maggiore chiarezza è stato il d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352⁷⁰, che, oltre a disciplinare le

⁶⁷ Il riferimento è all'art. 22, comma 1, lett. b) Legge 7 agosto 1990, n. 241, prima della L. 11 febbraio 2005, n.15.

⁶⁸ La dottrina ha ampiamente approfondito la differente impostazione del “progetto Nigro” rispetto al testo confluito nella l. 241/1990, tra i contributi più significativi si segnalano G. Sgueo, *Il diritto di accesso agli atti*, in *Itinerari della giurisprudenza, Giornale di diritto Amministrativo*, 3/2014, p. 283; P. Musacchio, *L'evoluzione del diritto di accesso nel nostro ordinamento (in memoria di Mario Nigro)*, in *Rivista giuridica Ambientediritto.it*, n.3/2023, pp. 181 ss.; Per una rilettura del pensiero di Mario Nigro si veda Margherita Ramajoli, *Dal provvedimento al procedimento amministrativo e ritorno. Rileggendo Mario Nigro*, in *Nomos, le attualità del diritto* 1/2024, pp. 1 ss.

⁶⁹ Il progetto elaborato dalla Commissione Nigro si colloca nel solco delle esperienze comparate, in particolare francese e tedesca, sviluppatesi nel periodo immediatamente precedente all'emanazione della legge 241/1990, dalle quali esso trae diretta ispirazione, soprattutto con riguardo all'idea di una trasparenza amministrativa a vocazione generalizzata. A tal proposito si vedano R. Villata, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1987, pp.528 ss.; A. Travi, *L'accesso ai documenti amministrativi in Francia*, in *Amministrare*, 1986, pp. 135 ss.; S. Vaccari, *L'evoluzione del rapporto tra Pubblica Amministrazione e le persone nel prisma dello sviluppo della “trasparenza amministrativa”*, in *Jus-online*, n.3/2015, p.18; G. Della Cananea, *Mario Nigro riformatore: la legge sul procedimento amministrativo*, in *Nomos, le attualità del diritto*, 3/2023, pp. 1 ss.

⁷⁰ Recante *Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della Legge 7 agosto 1990, n.241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

modalità di esercizio del diritto di accesso, ha definito l'interesse in maniera più puntuale, per mezzo degli aggettivi «personale e concreto». Nonostante questa precisazione lessicale non modifichi la disciplina, ne orienta l'applicazione pratica, sottolineando la necessità di circoscrivere l'accesso, evitando istanze meramente esplorative. È evidente, sotto il profilo storico-ordinamentale, che la soluzione normativa adottata sia strettamente connessa al contesto nel quale l'istituto si sarebbe innestato e agli effetti che ne sarebbero derivati sull'ordinamento. L'introduzione della trasparenza nell'azione amministrativa costituiva, infatti, un elemento di discontinuità rispetto a prassi consolidate di chiusura e supremazia autoritativa dell'amministrazione⁷¹, con conseguenze anche sul piano operativo.

La scelta del legislatore di circoscrivere la legittimazione attiva ai soli soggetti portatori di un interesse giuridicamente rilevante trova la sua giustificazione in ragioni di carattere pratico. A tal proposito rilevano i numerosi chiarimenti della giurisprudenza amministrativa⁷², la quale ha precisato che il diritto di accesso ai documenti non può costituire il mezzo per ottenere un controllo indiscriminato dell'operato della Pubblica Amministrazione, senza che vi sia un interesse in capo alla persona istante. Si può inoltre affermare che, se si guarda al più ampio quadro di valori che orientano l'azione amministrativa, il principio di trasparenza – di cui il diritto di accesso costituisce uno strumento essenziale di garanzia – non opera in via esclusiva. L'amministrazione è infatti tenuta a conformarsi anche ad altri principi fondamentali, quali quelli di efficacia, economicità ed efficienza, che concorrono a loro volta a garantire un corretto utilizzo delle risorse pubbliche⁷³. In altri termini, l'impiego dello strumento dell'accesso agli atti

⁷¹ In tale prospettiva, la delimitazione soggettiva della legittimazione all'accesso può essere letta anche come espressione di una cautela sistemica del legislatore, volta a temperare la portata innovativa dell'istituto in un contesto non ancora permeabile a forme di controllo diffuso sull'esercizio del potere pubblico, si veda, a tal proposito, S. Vaccari, *L'evoluzione del rapporto tra Pubblica Amministrazione e le persone nel prisma dello sviluppo della "trasparenza amministrativa"*, in *Jus-online*, n.3/2015, p.19; A. Lazzaro, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Giuffrè, 2017, pp.52 ss; I. F. Caramazza, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza: Profili generali di una riforma*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1995, pp. 952 ss.

⁷² Si veda in tal senso: Consiglio di Stato, VI Sezione, 29 luglio 2004, n. 5362; Consiglio di Stato, sez. VI, 12 luglio 2011, n.4209; Consiglio di Stato, sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5111; T.A.R. Lazio, sez. II, 10 aprile 2025, n.7062; T.A.R. Lombardia, sez. II, 4 febbraio 2025, n.84; T.A.R. Molise, sez. I, 23 novembre 2020, n. 322.

⁷³ R. Leonardi, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Il Foro amministrativo*, 2012, pp. 2162 ss.

come mero controllo disinteressato da parte del cittadino comporterebbe un aggravio della mole di lavoro cui la Pubblica Amministrazione deve farsi carico quotidianamente⁷⁴.

Con l'intervento della legge 11 febbraio 2005 n. 15, che ha modificato l'art. 22 della Legge 241/1990, il legislatore ha voluto delimitare più precisamente i confini della legittimazione attiva. In particolare, stabilisce che sono titolari del diritto di accesso «*tutti i soggetti privati, [...] che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*».

La norma intende tipizzare la qualità dell'interesse, definendolo «diretto», quando sussiste un collegamento immediato e personale tra il richiedente e il documento oggetto dell'istanza; «concreto», quando è legato alle motivazioni poste a fondamento dell'istanza di accesso e non si traduce in una generica esigenza di conoscenza; «attuale», quando il documento dell'istanza ha prodotto o è idoneo a produrre effetti diretti o indiretti nella sfera giuridica dell'istante, rendendo l'accesso funzionale ad una esigenza immediatamente tangibile e non ipotetica⁷⁵. Se in precedenza, all'interesse appena descritto, doveva corrispondere una situazione «*giuridicamente rilevante*», ora occorre una situazione «*giuridicamente tutelata*», potendo in tal modo vincolare l'accesso ad un interesse giuridico, escludendo l'interesse di mero fatto. Tale ricostruzione incontra puntuale conferma nella giurisprudenza amministrativa più recente, la quale ha costantemente ribadito che la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso presuppone la titolarità, in capo all'istante, di un interesse diretto, concreto e attuale, effettivamente collegato alla documentazione richiesta⁷⁶.

Il legislatore precisa che non è sufficiente vantare in maniera del tutto astratta una posizione soggettiva meritevole di tutela, dovendo dimostrare che la conoscenza del documento sia volta alla salvaguardia della posizione stessa⁷⁷. In mancanza di tale nesso

⁷⁴ F. Caringella, R. Garofoli, M.T. Sempreviva, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 2007.

⁷⁵ P. Algieri, *L'accesso agli atti amministrativi*, in *Il diritto amministrativo – Rivista Giuridica*; G. Chieffi, *L'evoluzione normativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Diritto futuro*, 2020, pp.3 ss.

⁷⁶ In tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 4 aprile 2023, n.3451; Consiglio di Stato, sez. IV, 18 gennaio 2024, n. 575; T.A.R. Lazio, sez. II, 16 ottobre 2024, n. 17941; T.A.R. Umbria, 31 marzo 2025, n. 363.

⁷⁷ Si veda, a tal proposito, Consiglio di Stato, IV Sezione, 29 gennaio 2014, n. 461; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2020, n.19; Consiglio di Stato, sez. IV, 30 ottobre 2024, n. 8651; F. Renda, nota a T.A.R., sez III, Roma, 17 novembre 2016, n.11450, *Il diritto di accesso ex artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241: legittimazione all'ostensione, natura giuridica dell'accesso e poteri del giudice amministrativo*, in *Foro Amministrativo* (II), fasc.6, 2017, p. 1386.

di strumentalità, l'accesso si tradurrebbe in una mera forma di controllo dell'operato della Pubblica Amministrazione.

3. Legittimazione passiva

Dopo aver analizzato il profilo soggettivo inerente alla legittimazione attiva, è opportuno un accenno al versante dei soggetti passivi, ovvero coloro verso i quali la pretesa conoscitiva può essere esercitata. La platea dei soggetti in questione non è rimasta immutata nel tempo, avendo subito un notevole ampliamento, dovuto anche al progressivo evolversi della portata del principio di trasparenza.

Originariamente, la L. 241/1990, all'art. 23, individuava i soggetti passivi del diritto di accesso nelle «*amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici, ed i concessionari di pubblici servizi*»⁷⁸. A conferma dell'appena citato ampliamento, qualche anno a seguire, con la legge 3 agosto 1999, n. 265, sono state ricomprese, nella sfera dei soggetti nei confronti dei quali esercitare il diritto di accesso, anche le Autorità di garanzia e vigilanza⁷⁹, nei confronti delle quali il diritto di accesso si opera secondo i rispettivi ordinamenti. Tuttavia, una delle modifiche più rilevanti della disposizione riguarda la variazione dell'originaria formulazione «*amministrazioni dello Stato*», la quale viene sostituita con l'espressione più ampia di «*pubbliche amministrazioni*». È evidente come il perimetro tradizionale dei legittimati passivi venga

⁷⁸ L. 7 agosto 1990, n. 241, nella formulazione originaria.

⁷⁹ Le autorità di garanzia e vigilanza si riconducono alla più ampia categoria delle autorità amministrative indipendenti, caratterizzate da autonomia organizzativa e funzionale, terzietà rispetto all'indirizzo politico e titolarità di poteri regolatori, di controllo e sanzionatori. A tal proposito si veda G. Portaluri, *Il principio di imparzialità e i modelli organizzativi. Le Autorità amministrative indipendenti*, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*. Pisa University Press, Pisa, 2016, pp. 344 ss.; A. Riviezzo, *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2/2005, pp. 321 ss.; F. Rigano, *Le autorità indipendenti nel sistema costituzionale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto di impresa*, 2/2002, pp. 359 ss.; R. Titomanlio, *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos*, 1/2017, pp. 1-37; E. Bruti Liberati, *Le autorità amministrative indipendenti, virtù e vizi di un modello istituzionale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto di impresa*, 1/2020, pp. 51 ss.

ampliato, comprendendo non solo organi centrali dell'amministrazione, ma anche gli enti locali, società partecipate e strutture pubblicistiche in genere⁸⁰.

Per quanto concerne i «concessionari di pubblici servizi», formulazione originaria poi mutata in «gestori di pubblici servizi»⁸¹, essi rappresentano una categoria di soggetti cui viene affidata, mediante concessione, la gestione di un servizio pubblico, ovvero chi gestisce un servizio pubblico mediante strumenti organizzativi che differiscono dalla concessione. Essi assumono particolare rilevanza essendo soggetti di natura privatistica, chiamati a svolgere attività di rilevanza pubblicistica⁸².

In particolare, il Consiglio di Stato, con le decisioni nn. 4 e 5 del 1999⁸³, si è pronunciato sulla possibilità di esercitare il diritto di accesso nei confronti di un soggetto formalmente privato, quale Ferrovie dello Stato s.p.a., in relazione ad atti adottati nell'ambito di una procedura concorsuale interna⁸⁴. Nel ricostruire il quadro interpretativo, l'Adunanza Plenaria prende le mosse dal contrasto giurisprudenziale formatosi in ordine all'accessibilità degli atti di diritto privato posti in essere dall'amministrazione o da soggetti privati esercenti un pubblico servizio. Un primo indirizzo, di carattere restrittivo, tendeva a circoscrivere l'operatività del diritto di accesso alle sole ipotesi in cui l'amministrazione agisse nell'esercizio di potestà autoritative, ritenendo che le esigenze di trasparenza e imparzialità trovassero giustificazione

⁸⁰ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 5 settembre 2005, n.5.

⁸¹ T.A.R. Puglia, sez. I, 12 febbraio 2021, n. 280; T.A.R. Lazio, sez. III, 27 giugno 2019, n. 8392. Sul tema si veda V. Cingano, *L'accesso ai documenti dei gestori di pubblici servizi e la nozione di strumentalità*, in *Munus*, 2021, pp. 650 ss.

⁸² A tal proposito rilevano, I. Genuessi, *Il diritto di accesso agli atti dei gestori di pubblici servizi*, in *Diritto dell'economia* 1/2022, pp. 251 ss.; F. Fracchia, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *Federalismi.it*, 14/2016, pp.2 ss.; sulla qualifica di servizio pubblico si segnalano F. Marone, *Servizi pubblici locali e società pubbliche nel quadro della costituzione economica*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2024, pp. 935ss.

⁸³ Sia la Sentenza 22 aprile 1999, n.4 che la Sentenza 22 aprile 1999, n.5, sviluppano argomentazioni in risposta a questioni argomentative simili sulla portata applicativa del diritto di accesso. Ed è proprio la ripetizione testuale di ampi passaggi del "Considerato in diritto" a riflettere la volontà del giudice amministrativo di affermare principi generali validi per entrambe le sentenze, rafforzandone la portata. Si segnala inoltre Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 5 settembre 2005, n.5

⁸⁴ La vicenda sottoposta all'esame della Plenaria trae origine dall'istanza di un dipendente di Ferrovie dello Stato s.p.a. volta ad ottenere l'accesso agli atti relativi ad un corso di formazione. A fronte del silenzio serbato dalla società, l'interessato proponeva ricorso al T.A.R. Abruzzo, il quale disponeva l'esibizione della documentazione richiesta. Avverso tale richiesta Ferrovie dello Stato s.p.a. proponeva appello, deducendo la natura privatistica della propria attività e, conseguentemente, l'inapplicabilità della disciplina sull'accesso agli atti. Alla luce del contrasto giurisprudenziale emerso in materia, la sezione VI del Consiglio di Stato rimetteva la decisione all'Adunanza Plenaria. Si veda a tal proposito S. Cassese, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi dei concessionari di pubblici servizi (due recenti sentenze)*, in C. Corduas, G. Romei, G. Sapelli (a cura di), *La testimonianza del giurista d'impresa: scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Milano, 2001, 231 ss.

solamente in presenza di una posizione di supremazia pubblica. Secondo tale impostazione, l'accesso non sarebbe giustificato quando l'ente operi secondo moduli di diritto privato⁸⁵. Un orientamento di segno opposto valorizzava invece la funzione sostanziale dell'attività svolta, affermando che anche l'azione amministrativa esercitata mediante strumenti privatistici può costituire espressione di cura concreta di interessi collettivi e come tale non può essere sottratta alle esigenze di trasparenza⁸⁶. A seguito di tale ricostruzione, la Plenaria giunge a ritenere applicabile la disciplina del diritto di accesso anche nei confronti dei concessionari di pubblici servizi, laddove l'istanza riguardi atti che risultino funzionalmente connessi alla gestione del servizio affidato. L'accessibilità non viene dunque legata alla natura pubblica o privata del soggetto detentore, bensì al nesso di strumentalità che lo lega alla cura dell'interesse pubblico⁸⁷. Nelle medesime pronunce emerge una questione, tuttora attuale e di cui infra, relativa alla natura degli atti oggetto di ostensione, i quali, nel caso di specie, non risultavano direttamente riconducibili allo svolgimento del servizio pubblico, attenendo piuttosto a profili organizzativi interni del gestore.

A fornire maggiore chiarezza è la legge 11 febbraio 2005, n. 15, la quale non ha apportato modifiche all'art. 23 della L.241/1990, ma è intervenuto ampiamente sull'articolo precedente⁸⁸. In particolare, all'art. 22, lett. e), si afferma che per pubblica amministrazione si intendono «*tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario*». Pertanto, devono ritenersi soggetti passivi del diritto di accesso non solo le amministrazioni pubbliche intese in senso stretto, ma anche i soggetti privati esercenti pubblici servizi o attività di pubblico interesse, prescindendo dalla natura giuridica del soggetto, orientando il focus sulla natura delle funzioni esercitate⁸⁹.

⁸⁵ In tal senso si veda, Consiglio di Stato, sez. VI, a aprile 1997, n. 539; Consiglio di Stato, sez. V, 17 dicembre 1996, n. 1559; M. Protto, *L'adunanza Plenaria afferma l'accessibilità degli atti di diritto privato della p.a.*, in *Lexitalia.it*.

⁸⁶ Dello stesso avviso Consiglio di Stato, sez. IV 17 giugno 1997, n.649; Consiglio di Stato, sez. IV 4 febbraio 1997, n. 82.

⁸⁷ Con tale approdo, la Plenaria anticipa l'evoluzione normativa recepita successivamente dal legislatore, il quale ha, come accennato, sostituito il termine «concessionario» con «gestore» di pubblico servizio.

⁸⁸ G. Chieffi, *L'evoluzione normativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Diritto Futuro*, 6/2020, pp. 8 ss.

⁸⁹ S. Cimini, *Diritto di accesso e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia Civile*, 10/2005, pp. 407 ss.; M. Ciammola, *La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la legge 11 febbraio 2005, n.15)* in *Foro amm.T.A.R.*, 3/2007, pp. 1181 ss.

La scelta del legislatore e delle amministrazioni di avvalersi di strumenti privatistici per la gestione dei servizi pubblici non può costituire un espediente per sottrarre tali soggetti all'applicazione della disciplina sull'accesso: questo comporterebbe un vuoto rispetto agli obblighi di trasparenza e accesso, in totale contrasto con i valori costituzionali di imparzialità, buon andamento e principio di pubblicità dell'azione amministrativa.

Tale apertura, tuttavia, non comporta un assoggettamento indiscriminato del gestore di pubblico servizio all'intero regime dell'ostensibilità⁹⁰. Alla luce di tale considerazione, risultano accessibili i documenti relativi alle modalità di gestione del servizio, alla sua organizzazione nonché agli aspetti idonei ad incidere sulla qualità delle prestazioni rese e sulla tutela degli utenti⁹¹. Con riguardo all'ulteriore attività svolta dal gestore in ambito strettamente privatistico, l'ostensione non può considerarsi automatica, essendo subordinata ad una valutazione in concreto, fondata su un bilanciamento tra l'interesse conoscitivo del richiedente e l'interesse dell'impresa alla riservatezza della propria sfera organizzativa ed economica. In tali ipotesi, l'accesso può essere riconosciuto solo laddove emerga la prevalenza di un interesse pubblico idoneo a giustificare il sacrificio del contrapposto interesse privato del gestore⁹².

Resta da chiarire entro quali limiti l'ostensione possa estendersi ad atti non immediatamente riconducibili alla gestione del servizio pubblico, ma afferenti a una sfera di attività formalmente privatistica. È proprio in tal snodo che la giurisprudenza ha elaborato il criterio del nesso di strumentalità, volto a selezionare, in concreto, gli atti accessibili in ragione della loro funzionale connessione con la cura dell'interesse pubblico. L'utilizzo di tale criterio ha generato due orientamenti. Il primo, maggiormente restrittivo, viene definito di strumentalità diretta, sussistendo quando l'atto oggetto dell'istanza incide immediatamente sulla gestione del servizio pubblico o sull'esercizio

⁹⁰ Un'ostensione illimitata dei documenti in possesso dei gestori di pubblici servizi finirebbe per incidere negativamente sulla tutela della concorrenza e sulla parità di trattamento tra operatori economici, determinando asimmetrie informative a danno delle imprese stese. Sul tema ampiamente, I. Genuessi, *Il diritto di accesso agli atti dei gestori di pubblici servizi*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, p. 263.

⁹¹ A tal proposito si veda G. Soricelli, *diritto di accesso ai documenti amministrativi e conformazione pubblicistica delle figure soggettive: la posizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 13 del 2016 alla ricerca di un definitivo compromesso "pubblico-privato?"* 1/2017, pp. 1 ss.; a fornire interessanti spunti sul tema anche G.V. Agostinone, *Riflessioni in tema di diritto di accesso con riferimento al rapporto di impiego di natura privata: il caso Poste italiane S.p.A.*, nota a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 28 giugno 2016, n.13, in *il diritto amministrativo*, rivista giuridica, 8/2016, pp. 2 ss.

⁹² Rilevanti sul tema, T.A.R. Liguria, 18 marzo 2019, n.233; T.A.R. Lazio, 27 giugno 2019, n.8392.

della funzione affidata, riguardando, ad esempio, le modalità di erogazione del servizio, la sua organizzazione, il rispetto degli obblighi di servizio pubblico o la tutela degli utenti⁹³. L'opposto orientamento sostiene che può ricorrere strumentalità indiretta quando l'atto, pur non costituendo espressione immediata dell'attività di gestione del servizio, risulti ad essa funzionalmente collegato, in quanto idoneo a incidere, anche solo mediamente, sulla qualità, sull'efficienza o sull'imparzialità del servizio reso⁹⁴. L'accesso non è automaticamente garantito, ma presuppone una valutazione caso per caso, fondata sul bilanciamento tra l'interesse conoscitivo del richiedente e le esigenze di tutela della sfera privatistica del gestore, quali la libertà di iniziativa economica e la concorrenza.

4. Oggetto del diritto di accesso: il documento amministrativo

L'individuazione dell'oggetto del diritto di accesso rappresenta un momento centrale nella ricostruzione dell'istituto, in quanto consente di precisare quali documenti amministrativi siano suscettibili di ostensione e quindi quali pretese conoscitive il cittadino possa legittimamente far valere nei confronti dell'amministrazione

La Legge 7 agosto 1990, n. 241 ha introdotto l'accesso come uno degli strumenti volti a garantire partecipazione controllo e trasparenza, ma è attraverso la definizione del suo oggetto che si delineano i confini della conoscibilità dell'azione amministrativa.

Elemento cardine della disciplina è il documento amministrativo, la cui definizione ha subito negli anni significative trasformazioni, ad opera del legislatore e attraverso l'evoluzione giurisprudenziale. Secondo l'originaria formulazione del comma 2, art 22 della Legge 241/1990, per documento amministrativo si intende «*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa*»⁹⁵. Particolare rilievo assume l'impiego, per nulla casuale, del participio «formati», il quale evidenzia l'intento del legislatore di

⁹³ Consiglio di Stato, sez. V, 31 ottobre 2012, n. 5572; T.A.R. Campania, sez. V, 26 aprile 2007, n.4423; T.A.R. Lazio, sez IV, 12 ottobre 2022, n.13024; T.A.R. Lazio, sez. IV, 13 marzo 2023, n. 4367;

⁹⁴ Consiglio di Stato, sez. VI, 12 marzo 2012, n.1403; T.A.R. Lombardia, sez. IV 7 settembre 2012, n.2251; T.A.R. Lombardia, sez. III, 22 luglio 2015 n. 1775; T.A.R. Lazio, sez.III, 7 giugno 2021, n.6756; T.A.R. Lazio, sez. I, 27 aprile 2020, n.4212; T.A.R. Lombardia, sez. II, 17 gennaio 2020, n. 110.

⁹⁵ Art. 22, comma 2, legge 7 agosto n.241 del 1990, nella sua formulazione originaria.

circoscrivere l'oggetto dell'accesso ai soli documenti effettivamente prodotti dalla pubblica amministrazione, focalizzando l'attenzione al solo momento genetico dell'atto, escludendo sia gli atti di produzione esterna, sia quelli riconducibili all'attività di natura privatistica.

Inizialmente la giurisprudenza si mosse in linea con tale concezione, sottolineando il tenore letterale della norma e limitando il perimetro della conoscibilità ai soli atti prodotti dalle stesse amministrazioni, in quanto espressione dei poteri pubblicistici. Secondo tale impostazione, pertanto, l'accesso non poteva concernere atti di origine privatistica, ma nemmeno atti posti in essere dalla pubblica amministrazione *iure privatorum*⁹⁶. Accanto a questa lettura restrittiva, si sono sviluppati orientamenti via via più estensivi. Parte della giurisprudenza, infatti, ha inteso valorizzare la *ratio* partecipativa dell'istituto, chiarendo che il diritto di accesso non è circoscritto ai soli atti effettivamente prodotti dall'amministrazione, dovendosi riferire all'attività amministrativa nella sua totalità. La stessa attività amministrativa, infatti, può esplicarsi sia attraverso atti tipicamente amministrativi, sia per mezzo di strumenti di diritto privato, i quali sono comunque volti a perseguire finalità di interesse generale⁹⁷ e come tali, non possono essere sottratti all'istituto⁹⁸. Di particolare rilevanza è la posizione intermedia assunta da una parte della giurisprudenza, alla quale si conformerà lo stesso legislatore. Tale orientamento, seppur estensivo, non individua il *focus* nella natura giuridica degli atti, poiché a rilevare è la concreta ed effettiva riconducibilità del documento ad un'attività di pubblico interesse, a prescindere dalla natura privatistica o pubblicistica dell'atto posto in essere dalla amministrazione⁹⁹.

Le oscillazioni giurisprudenziali resero opportuno un intervento normativo volto a precisare la portata dell'istituto, il cui approdo è rinvenibile nella già citata Legge 11 febbraio 2005, n. 15. Tale legge ha introdotto un intervento di riforma di grande rilevanza, riguardando anche l'art. 22 comma 1, il quale è stato profondamente riscritto. In particolare, alla lettera d) il legislatore ha recepito e resi effettivi gli orientamenti

⁹⁶ Cfr, ex multis, Consiglio di Stato, VI, 1 marzo 1996, n. 297; Consiglio di Stato, IV, 5 giugno 1995, n.412;

⁹⁷ G. Giannotti, *Una casa di vetro: il diritto di accesso nell'esperienza giuridica italiana*, in *Cammino diritto*, 8/2021, pp. 16-18.

⁹⁸ Consiglio di Stato, sez. IV, 17 giugno 1997, n. 649.

⁹⁹ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 aprile 1999, nn. 4 e 5; A. Sandulli, *Il diritto di accesso agli atti di diritto privato della pubblica amministrazione*, commento a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 aprile 1999, n. 4, a cura di G. Pasquini, A. Sandulli, *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*.

giurisprudenziali prevalenti, adottando una definizione di documento amministrativo più estesa rispetto a quella originaria. L'aspetto innovativo che maggiormente rileva in tal sede concerne la modifica lessicale apportata, che sostituisce il termine «formati» con «detenuti», in riferimento ai documenti¹⁰⁰. Con la nuova formulazione, infatti, l'accesso non è più limitato agli atti effettivamente prodotti dall'amministrazione, estendendosi anche a quelli non direttamente prodotti da essa, ma che risultino comunque nella sua disponibilità. Ne consegue che rientrano tra gli atti ostensibili anche documenti prodotti da soggetti privati quando siano acquisiti ovvero impiegati per finalità di interesse pubblico.

Delimitato l'ambito dei documenti ostensibili, occorre precisare che gli stessi devono presentare dei requisiti minimi. In primo luogo, gli atti devono essere già esistenti e formati al momento della presentazione dell'istanza, non potendosi configurare un accesso a documenti ipotetici o futuri¹⁰¹. In secondo luogo, tali documenti devono essere detenuti in maniera stabile dalla pubblica amministrazione, non essendo quest'ultima tenuta a reperire atti che non siano disponibili. Da ciò discende che l'accesso non può mai tradursi in un obbligo di ricostruzione o elaborazione, ma soltanto in una forma di ostensione di materiale già esistente e nella disponibilità dell'ente¹⁰².

Dalle considerazioni sopra delineate emerge che la nozione di documento amministrativo, come proposta dalla riforma del 2005, non è solamente volta ad estendere l'ambito oggettivo di applicazione del diritto di accesso, dedicando attenzione anche alla selezione degli atti ostensibili, in modo da creare un bilanciamento tra esigenza di trasparenza, certezza giuridica ed efficienza dell'azione amministrativa.

In una prospettiva sistematica di adeguamento dell'istituto alle trasformazioni tecnologiche e organizzative dell'azione amministrativa, la giurisprudenza ha progressivamente interpretato la nozione di documento amministrativo in senso esteso, riconoscendo che l'oggetto dell'accesso non comprende solo gli atti redatti nella più tradizionale forma cartacea, ma abbraccia qualsiasi rappresentazione contenutistica

¹⁰⁰ Conforme Consiglio di Stato, sez. V, 17 novembre 2023, n. 9896, che valorizza il criterio della detenzione del documento, in luogo di quello della sua formazione presso l'amministrazione.

¹⁰¹ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, p.373.

¹⁰² T.A.R. Lazio, sez. III, 4 agosto 2023, n.13094; T.A.R. Lazio, sez. V, 6 novembre 2023, n.16400; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 11 ottobre 2024, n. 329; Consiglio di Stato, Sez. VII, 28 febbraio 2025, n. 1761; T.A.R. Puglia, sez. 1, 11 luglio 2025, n.960.

detenuta dall'amministrazione. Tale approccio si è concretizzato anche nell'ammissione di mezzi documentali più complessi come le banche dati, codici sorgente dell'algoritmo¹⁰³ e archivi informatici¹⁰⁴.

Una questione di particolare rilievo è stata posta dalla giurisprudenza con riferimento alla qualificazione, ai fini dell'accesso, di atti e contenuti informatici non redatti nella forma documentale tradizionale. In tal senso, la sentenza T.A.R. Lazio, sez. III, 1° luglio 2020, n.7526¹⁰⁵, ha affermato che, qualora la pubblica amministrazione si avvalga di sistemi automatizzati o di procedure informatizzate – quali, in particolare, i codici sorgente degli algoritmi utilizzati per l'elaborazione di dati o la gestione di procedimenti di pubblico interesse – tali strumenti devono essere ricondotti nella nozione di documento amministrativo ai sensi degli artt. 22 ss. della legge n.241/1990, e pertanto, risultano suscettibili di ostensione¹⁰⁶. Negare la conoscibilità di tali supporti significherebbe, relegare l'azione amministrativa informatizzata ad un regime di opacità¹⁰⁷, incompatibile con gli scopi perseguiti dalla disciplina dell'accesso, realizzando per contro, un ostacolo all'opera di adeguamento all'evoluzione tecnologica cui ogni giorno l'amministrazione si interfaccia.

¹⁰³ Sul tema sono numerosi i contributi dottrinali e giurisprudenziali, G. Gallone, A.G. Orofino, *L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione. Nota a sent. Cons. Stato sez. VI 4 febbraio 2020 n.881*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, fasc.7, pp.1738 ss; E. Carloni, *Le intelligenze artificiali nella pubblica amministrazione e la sfida della trasparenza*, a cura di A. Lalli, *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino Giappichelli, 2022, pp. 45 ss.; G. Avanzini, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 113; Consiglio di Stato, sez. VI, 8 aprile 2019 n. 2270; Consiglio di Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472.

¹⁰⁴ Consiglio di Stato, sez.V, 8 aprile 2021, n.2827.

¹⁰⁵ Nel caso oggetto della pronuncia, i ricorrenti – partecipanti ad una procedura concorsuale gestita con un sistema informatizzato – avevano richiesto l'accesso al codice sorgente dell'algoritmo utilizzato per la gestione delle prove scritte, lamentando anomalie nel funzionamento del software impiegato dal Ministero dell'Istruzione. L'amministrazione aveva negato l'accesso sostenendo che il codice sorgente non fosse qualificabile come documento amministrativo. Il T.A.R. Lazio accoglie il ricorso, ritenendo ammissibile la richiesta di accesso alla rappresentazione informatica dell'algoritmo impiegato.

¹⁰⁶ Dello stesso avviso, T.A.R. Lazio, sez. III, 21 marzo 2017, n.3742.

¹⁰⁷ A tal proposito, G. Avanzini, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 153.

5. Limiti del diritto di accesso

Il diritto di accesso, pur costituendo massima espressione del principio di trasparenza e buon andamento, non si configura come un diritto assoluto e illimitato. La sua disciplina, infatti, è caratterizzata dalla presenza di limiti applicativi volti ad assicurare un bilanciamento tra l'interesse a conoscere del privato e la tutela di ulteriori interessi parimenti rilevanti.

Si è avuto occasione di affrontare la tematica delle limitazioni soggettive, vale a dire quei limiti che derivano dall'individuazione dei soggetti legittimati a presentare ostensione. Infatti, all'art. 22 della legge 241/1990, il legislatore ha chiaramente circoscritto l'accesso a portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, correlato al documento di cui si richiede ostensione. A rafforzare tali limitazioni è l'art. 24, il quale precisa che non sono consentite domande volte «*ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni*», escludendo in tal guisa domande puramente esplorative o prive di un collegamento con una situazione giuridicamente rilevante¹⁰⁸.

Pare opportuno a tal punto soffermarsi sulle limitazioni di carattere oggettivo, le quali operano, come detto, a presidio di valori ed interessi che l'ordinamento ritiene meritevoli di particolare protezione. La dottrina è concorde nel definire il diritto di accesso come un diritto condizionato, la cui effettività è garantita solo entro i confini delineati dal legislatore, al fine di preservare valori che meritano tutela prevalente. Esaminando con attenzione l'art. 24 della legge 241/1990, al primo comma si fa riferimento ai documenti coperti dal segreto di Stato¹⁰⁹. Come già accennato, tempo addietro, il concetto di segreto ha assunto nell'ordinamento amministrativo un ruolo primario, costituendo la regola generale dell'attività amministrativa, che era generalmente avvolta da un velo di segretezza, riservando all'accesso uno spazio marginale. Tale segretezza, trovava riscontro anche all'interno del Codice penale all'art. 326 c.p., a tutela delle informazioni acquisite dal pubblico dipendente. Con l'avvento della legge 7 agosto n. 241/1990,

¹⁰⁸ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, pp. 375 ss.

¹⁰⁹ Il riferimento è alla legge 24 ottobre 1977, n. 801 e s.m.i.

l'ordine è stato invertito: ad oggi, l'accesso costituisce la regola, il segreto l'eccezione¹¹⁰. Questo cambio di rotta ha portato con sé un cambiamento anche nel concetto stesso di segreto: nel sistema previgente si trattava di un segreto prevalentemente amministrativo, inteso appunto come regola generale; diversamente con la legge sul procedimento, la segretezza è relegata ad un numero limitato di ipotesi tassative, volte a salvaguardare interessi primari dell'ordinamento quali la sicurezza nazionale, la difesa, l'ordine pubblico e i rapporti internazionali. Sul piano normativo, lo stesso art. 24 si riferisce alla legge 24 agosto 1977, n. 801¹¹¹, successivamente sostituita, nonché modificata, dalla legge 3 agosto 2007¹¹², delineando un quadro organico della materia. La legge n.801/1977 costituisce un importantissimo approdo in tema di segreto di Stato, alla quale si è giunti in seguito ad un periodo di tensioni tra Governo e magistratura, concernenti l'individuazione di limiti al segreto di Stato e al controllo democratico sui servizi di informazione e sicurezza. Complice nel fornire le coordinate che hanno condotto a tale approdo la sentenza n. 86 del 26 maggio 1977, nella quale la Corte ha affermato che il segreto può essere apposto solo a salvaguardia di interessi fondamentali come integrità dello Stato e le relazioni internazionali, non potendosi utilizzare per sottrarre condotte illecite al controllo di legalità. Sempre al primo comma, l'art. 24 prosegue specificando gli altri casi di esclusione del diritto di accesso, quali i procedimenti tributari. Da una prima lettura della norma, essa sembrerebbe escludere ogni possibilità per il contribuente di accedere agli atti dell'amministrazione finanziaria a tutela della corretta riscossione dei tributi. Tuttavia, non vi è riscontro di una posizione unanime della giurisprudenza nella lettura ed interpretazione della norma. Infatti, alcuni hanno interpretato tale limite in maniera letterale, escludendo ogni possibilità di accesso agli atti concernenti procedimento tributario, anche concluso¹¹³.

Diversamente, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato emerge con chiarezza che l'inaccessibilità delineata dall'art. 24, comma 1, lett. b) della legge 241/1990, non deve

¹¹⁰ C. Marzuoli, *Diritto d'accesso e segreto d'ufficio*, in M. Cammelli, M.P. Guerra, *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, 1997, p. 263.

¹¹¹ Recante *Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*.

¹¹² Recante *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*.

¹¹³ Il riferimento è a T.A.R. Toscana, n.1215, 2009, il quale, ritiene che l'accesso agli atti nei procedimenti tributari precluda in maniera assoluta l'esercizio del diritto di accesso, anche qualora il procedimento si intenda concluso. Tale impostazione riflette un orientamento restrittivo ed ancorato ad una lettura letterale della norma.

essere intesa in maniera assoluta, dovendosi consentire l'accesso una volta concluso il procedimento, con l'adozione dell'atto definitivo di accertamento¹¹⁴. In altre parole, una volta adottato il provvedimento conclusivo, viene meno l'esigenza di segretezza, funzionale all'attività di accertamento¹¹⁵.

La questione dell'ammissibilità dell'accesso agli atti amministrativi in pendenza di giudizio ha dato luogo, in giurisprudenza, a soluzioni non omogenee, tali da mostrare un perdurante contrasto interpretativo¹¹⁶, che può essere sintetizzato nei due principali orientamenti che seguono.

Un primo orientamento, più restrittivo, muove dalla natura strumentale del diritto di accesso, ritenendo che esso non persegua un autonomo interesse conoscitivo, ma sia funzionale alla tutela di posizioni soggettive ulteriori. In tale prospettiva, in presenza di un giudizio già pendente, nel quale i documenti possono essere acquisiti mediante gli ordinari strumenti istruttori, non sussisterebbe ragione per consentire il ricorso all'istituto di cui agli artt. 22 ss. della legge 241/1990, in quanto ciò comporterebbe un aggiramento delle regole processuali e una compromissione del principio di parità delle parti. Si è inoltre osservato che, in simili ipotesi, difetterebbe anche la funzione di trasparenza dell'istituto, poiché la richiesta di ostensione non sarebbe finalizzata al controllo di legittimità dell'azione amministrativa, ma alla mera acquisizione di dati da impiegare in una lite privatistica¹¹⁷. Di segno opposto è l'orientamento che riconosce la piena praticabilità del diritto di accesso anche nell'ipotesi in cui tra le parti penda un giudizio civile. La qualificazione dell'accesso come posizione strumentale rispetto alla tutela di altre situazioni soggettive non esaurisce la portata dell'istituto, il quale mantiene una propria autonomia, non subordinata al processo pendente. Si deve inoltre segnalare che tra i presupposti che consentono l'accesso agli atti di cui alla legge 241/1990, non figura

¹¹⁴ Si veda in tal senso G. Sgueo, *Il diritto di accesso agli atti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2014, pp.287 ss.; Consiglio di Stato, sezione IV, 26 settembre 2013, n.4821; Consiglio di Stato, sezione IV, 11 febbraio 2011, n.925.

¹¹⁵ In tal senso si veda Consiglio di Stato, sez. IV, 21 ottobre 2008, n. 5144; T.A.R. Calabria, sez.II, 8 marzo 2016, n.469; T.A.R. Lazio, sez.II Ter, 8 marzo 2017, n.3250; T.A.R. Marche, sez. II, 6 dicembre 2023, n.801; Consiglio di Stato, sez. VII, 18 marzo 2022, n.1979.

¹¹⁶ A tal proposito, il Consiglio di Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n.888, ha disposto la rimessione della questione all'Adunanza Plenaria, approfittando di tale ordinanza per individuare due principali orientamenti giurisprudenziali sui quali fare chiarezza.

¹¹⁷ A tale orientamento si richiamano, ex multis, Consiglio di Stato, sez. IV, 13luglio 2017, n.3461; T.A.R. Lombardia, sez. I, 27 agosto 2018, n.2024; T.A.R. Molise, 21 maggio 2018, n.296.

l'assenza di un giudizio civile pendente tra richiedente l'ostensione e coloro dai quali dipendono i dati o i documenti richiesti¹¹⁸.

Un ulteriore ipotesi di esclusione dell'accesso, disciplinata dal comma 1 dell'art.24 della legge 241/1990, riguarda l'attività della pubblica amministrazione volta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, nonché di pianificazione e organizzazione. La peculiarità di tali atti risiede nella loro finalità e natura strutturale; essi, infatti, sono caratterizzati da un contenuto generale e non provvedimentale, traducendosi in esercizio di potestà pubbliche orientate alla cura di interessi collettivi e diffusi. In altre parole, non costituiscono espressione di poteri autoritativi diretti verso specifici destinatari, non regolando in maniera diretta posizioni giuridiche soggettive individuali. Da una lettura combinata degli artt. 13 e 24 della legge in esame, emerge come il legislatore abbia consapevolmente usato una identica formulazione lessicale per entrambe, con l'intento di realizzare un impianto normativo coerente ma soprattutto di creare una sorta di parallelismo tra disposizioni che individuano settori dell'attività amministrativa dotati di particolare autonomia, già regolati da leggi di settore, le quali garantiscono forme di partecipazione e pubblicità¹¹⁹.

Infine, il comma 1, alla lettera d), esclude l'accesso ai documenti contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relative a terzi per quanto concerne i procedimenti selettivi. Tale limitazione è volta alla salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti, quali la riservatezza. La dottrina, infatti, ha diverse volte ribadito che il diritto di accesso non può estendersi sino a compromettere la tutela di interessi personali e sensibili di soggetti terzi, specialmente quando l'oggetto della richiesta coinvolge dati di natura psicologico-valutativa. Tuttavia, va segnalato che la giurisprudenza ha in diverse occasioni sottolineato che tale limitazione non è assoluta, non potendo operare qualora la conoscenza delle informazioni risulti necessaria alla tutela di un interesse giuridico del richiedente¹²⁰; ancora, non può ritenersi legittimo il diniego di accesso agli atti di valutazione di un candidato di un concorso pubblico fondato sulla mera presenza di dati personali, senza verificare se effettivamente l'ostensione possa

¹¹⁸ A precisare tale aspetto T.A.R. Lombardia, sez. III, 20 marzo 2020, n.533; Consiglio di Stato, sez. VI, 15 novembre 2018, n.1805. Si vedano inoltre, a sostegno dell'orientamento appena esposto, Consiglio di Stato, sez. VI, 28 agosto 2019, n. 5910; T.A.R. Lazio, sez. II 8 febbraio 2017, n.2161.

¹¹⁹ P. Algieri, *L'accesso agli atti amministrativi*, in *Il diritto amministrativo, rivista giuridica*, 09/2014, pp. 15-17.

¹²⁰ T.A.R. Piemonte, Torino, 28 gennaio 2020, n.79

arrecare pregiudizio concreto alla riservatezza dei partecipanti, operando un bilanciamento tra la tutela della riservatezza e il diritto di accesso.

Proseguendo con la disamina, in stretta correlazione con le ipotesi di cui al comma 1 dell'art.24, il secondo comma dello stesso, attribuisce alle singole amministrazioni il potere di individuare, mediante regolamento, le categorie di documenti sottratte all'accesso. Pare opportuno precisare che il legislatore, nel prevedere tale disposizione, non ha inteso attribuire alle amministrazioni un potere discrezionale di ampliare la sfera delle esclusioni all'accesso, ma, al contrario, ha voluto che essa fungesse da strumento di specificazione e attuazione delle previsioni di carattere generale contenute nel comma precedente. Quanto appena detto consente di comprendere la ratio sottesa alla scelta del legislatore: va precisato infatti che la segretezza di determinate informazioni non discende dalla loro qualità o natura, quanto piuttosto dal rapporto che esse intrattengono con gli interessi pubblici considerati meritevoli di tutela; dunque se gli interessi sostanziali che il legislatore intende proteggere restano costanti nel tempo, ciò che appare mutevole sono le informazioni, le quali risultano suscettibili di incidere su tali interessi o meno, a seconda del contesto amministrativo¹²¹.

Tale questione emerse anche durante i lavori della Commissione per l'attuazione della legge 241/1990, nel corso dei quali si evidenziò come, nella prassi amministrativa, il novero dei documenti sottratti all'accesso risulti estremamente eterogeneo e mutevole, rendendo difficoltosa una tipizzazione definitiva delle ipotesi di esclusione¹²².

È opportuno, a tal punto, richiamare l'esigenza che ha guidato il legislatore nella stesura dell'art. 24, che nel suo complesso riflette il tentativo di bilanciare la trasparenza amministrativa con la tutela di interessi di particolare rilievo, e trovando, nel comma 6, la clausola di bilanciamento più dinamica. Il comma 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 attribuisce al Governo il potere di individuare, mediante regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, determinate categorie di documenti sottratte all'accesso, quali, la sicurezza e la difesa nazionale, le scelte di politica monetaria, la tutela dell'ordine pubblico e attività di contrasto alla criminalità, l'esercizio della sovranità statale, la contrattazione collettiva¹²³. In altre parole, la ratio del comma 6

¹²¹ G. Arena, *Adunanza generale; parere 11 maggio 1992, n.75; Pres. Crisci; Pres Cons. ministri*, in *Il Foro italiano*, 02/1993, vol. 116, n.2, p.75.

¹²² Ibidem.

¹²³ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, p.375.

è radicata nell'esigenza di tutelare due principi di pari rilievo, da un lato il diritto di accesso come strumento di partecipazione e di controllo diffuso sull'amministrazione, dall'altro la tutela di interessi, i quali, se esposti in maniera eccessiva, finirebbero per compromettere la funzione dell'azione amministrativa o ledere interessi di terzi.

In tale prospettiva, appare opportuno soffermarsi sul rapporto intercorrente tra i commi primo e sesto, i quali, pur non potendo essere sovrapposti, si collocano in un rapporto di complementarità, nella medesima esigenza di bilanciare il principio di trasparenza con la tutela di interessi meritevoli di tutela, seppur con modalità e strumenti differenti. Mentre il comma 1 presenta ipotesi di esclusione tassative, definite in maniera puntuale dal legislatore, il comma 6 opera su un piano differente, demandando al Governo la possibilità di adottare regolamenti di sottrazione, volti ad individuare ulteriori ipotesi di esclusione all'accesso. L'obiettivo sotteso all'introduzione dei due commi, seppur nel tempo evolutisi, è stato sicuramente quello di evitare un'eccessiva rigidità, vincolando il sistema dei limiti ad un elenco tassativo da un lato, evitando, dall'altro, un'eccessiva arbitrarietà amministrativa nell'apposizione di vincoli.

Per completezza, pare opportuno richiamare i commi 4 e 5 dell'art. 24. In particolare, al comma 4 il legislatore ha voluto precisare che il diritto di accesso non può essere negato qualora sia possibile differirne l'esercizio¹²⁴, intendendosi la possibilità di posticipare l'esercizio del diritto di accesso. In altre parole, l'esercizio del diritto di accesso non viene negato, ma subordinato ad esigenze di tutela di interessi sovraordinati, al venire meno dei quali, nulla osta all'esercizio del diritto di accesso. Inoltre, trattandosi di una misura temporanea, l'atto che dispone il differimento deve indicare le circostanze legittimanti il differimento, oltre che termine e durata dello stesso¹²⁵.

Il comma 5, invece, stabilisce che le limitazioni all'accesso hanno carattere temporaneo; pertanto, le singole amministrazioni sono tenute a fissare un periodo durante il quale i documenti restano sottratti alla conoscibilità, in linea con il perdurare delle esigenze che giustificano la restrizione.

Dalla lettura congiunta dei commi 4 e 5 dell'art. 24 emerge con chiarezza l'intento del legislatore di configurare i limiti del diritto di accesso come eccezioni aventi carattere

¹²⁴ L'istituto del differimento dell'accesso agli atti è previsto dall'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n.241, ma anche dall'art. 9 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

¹²⁵ A tal proposito si veda anche T.A.R. Lazio Sez. I ter, n. 13783, 2005; T.A.R. Lazio, sez. II-bis, 28 aprile 2022, n.5157.

temporaneo, volti da un lato a tutelare esigenze superiori, senza però comprimere il principio di trasparenza amministrativa di cui l'accesso agli atti costituisce strumento principe. Il differimento di cui al comma 4 e la temporaneità delle limitazioni di cui al comma 5 creano un equilibrio dinamico e mutevole, dimostrano che le limitazioni non sempre costruiscono barriere, ma contribuiscono alla realizzazione di un ordinato bilanciamento di interessi.

6. Riservatezza e limiti all'accesso: il regime dell'art. 24 L. 241/1990

In continuità con quanto esaminato in merito ai limiti del diritto di accesso previsti dall'art. 24 della l. 241/1990, merita particolare attenzione la questione relativa alla riservatezza, richiamata dalla stessa norma tra le ipotesi idonee a giustificare la limitazione o l'esclusione all'accesso¹²⁶.

Tale riferimento permette di cogliere uno degli snodi più rilevanti e se si vuole, delicati dell'istituto: la continua ed ininterrotta ricerca di un equilibrio tra la tutela della riservatezza e la conoscibilità dell'azione amministrativa. Il comma 6 dell'art. 24 alla lettera d) stabilisce che il Governo, con proprio regolamento, possa limitare o differire l'accesso qualora i documenti oggetto di ostensione, possano contenere informazioni la cui conoscenza incida sulla vita privata o sugli interessi di persone fisiche o giuridiche, associazioni o gruppi di imprese, con riferimento agli interessi epistolari, finanziari, sanitari, professionali, industriali. A completamento della norma in esame, è opportuno citare il comma 7 dello stesso art. 24, il quale, si pone a chiusura dell'articolo stesso, precisando che nonostante le limitazioni dei commi precedenti, l'amministrazione è comunque tenuta a consentire l'accesso, qualora la conoscenza dei documenti sia necessaria per la tutela di interessi giuridici del richiedente, essendo tale richiesta accolta qualora sussista il requisito della indispensabilità rispetto alla finalità di difesa. In altre parole, l'accesso è consentito anche in presenza di dati sensibili, ogni qualvolta la conoscenza di questi sia strettamente funzionale alla difesa di un diritto. Il comma 7 sembra attenuare la rigidità proposta dal precedente comma, introducendo, secondo

¹²⁶ In particolare, la lettera d) dell'art. 24 comma 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, demanda al governo la facoltà di individuare con regolamento casi di esclusione all'accesso qualora siano coinvolti dati relativi alla sfera privata o la riservatezza di un soggetto pubblico o privato.

alcuni, il concetto di «necessità», il quale deve intendersi nel senso di indispensabilità, gravando sul titolare della richiesta l'onere di provare che la conoscenza degli atti amministrativi costituisca unico mezzo idoneo a garantire la difesa del proprio diritto¹²⁷. Non sfugge ad un'analisi dettagliata dello stesso comma 7, il riferimento all'art. 60 del D.lgs 30 giugno 2003, n. 196¹²⁸ (Codice in materia di protezione dei dati personali), a conferma dell'opera di progressiva integrazione perseguita dal legislatore, tra la disciplina dell'accesso e quella della riservatezza.

6.1. Il difficile equilibrio prima del Codice della privacy: tra interpretazione giurisprudenziale e primi interventi normativi

L'inserimento della riservatezza tra i limiti legali all'accesso costituisce il punto di approdo di un percorso evolutivo più ampio, che ne ha sancito una piena consistenza giuridica e il riconoscimento all'interno dell'ordinamento. Fino all'approvazione della Legge 31 dicembre 1996, n. 675¹²⁹, non esisteva nell'ordinamento una normativa sulla riservatezza¹³⁰; il concetto, infatti, veniva ricostruito attraverso la voce di dottrina e giurisprudenza. In tal senso assume rilievo la sentenza della Corte di cassazione, 27 maggio 1975, n. 2129, la quale riconosce espressamente un diritto soggettivo alla tutela della sfera privata, meritevole di tutela non solo in presenza di un'offesa all'onore e alla reputazione, ma anche quando l'ingerenza nella vita privata avvenga con mezzi formalmente leciti, purché non giustificata da interessi pubblici prevalenti. La Corte giunge a tale conclusione partendo dal fondamento costituzionale della tutela della sfera privata, ricavato dagli artt. 2 e 14 della Costituzione.

¹²⁷ M. Clarich, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc.3, 1996, pp.430 ss.; si veda, ex multis, Consiglio di Stato, sezione VII, 25 gennaio 2023, n. 860; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2020, n. 20; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2020, n.19.

¹²⁸ D. lgs 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) 2016, n.679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

¹²⁹ Recante tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

¹³⁰ Si consideri, peraltro, che sino all'entrata in vigore della Legge 241/1990, almeno in ambito amministrativo, non si avvertiva alcuna esigenza di disciplinare la riservatezza, vigendo, a quel tempo come principio generale, il segreto amministrativo, non rilevando pertanto necessità alcuna di dare voce al concetto stesso di riservatezza, di questo avviso anche E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2004, p.410.

A sopperire al vuoto normativo interviene la Legge 31 dicembre 1996, n. 675, recante «*Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*»¹³¹. In tal modo, la tutela della riservatezza ottiene un riconoscimento sistematico, venendo configurata come diritto autonomo nel nostro ordinamento, permettendo di riconoscere il dato personale non più come una mera informazione, ma un elemento proprio dell'individuo, che concerne la sua identità, la cui eventuale conoscenza incide sulla sfera personale e sulla sua rappresentazione all'interno della società. Da questo momento si assiste ad un cambio di prospettiva: la riservatezza non si identifica più solamente come diritto a non ricevere intrusioni nella vita privata, ma anche un diritto di controllo e gestione, sulle modalità di raccolta, utilizzo e diffusione dei propri dati¹³².

Qualche anno prima, con la Legge 7 agosto 1990, n. 241, il legislatore aveva introdotto l'accesso ai documenti amministrativi, rendendo sempre più evidente la necessità di un intervento chiarificatore, volto a delineare in modo puntuale i confini del diritto di accesso, rispetto alla contrapposta esigenza di salvaguardare la riservatezza dei dati personali e delle informazioni sensibili. A farsi carico del difficile bilanciamento fu la giurisprudenza, la quale si attribuì un ruolo supplente nella risoluzione del conflitto il cui tentativo condusse a soluzioni spesso disomogenee. Parte della giurisprudenza era concorde nel sostenere la prevalenza del diritto di accesso agli atti rispetto all'esigenza di riservatezza del terzo, ogni qualvolta fosse necessario per la tutela o la difesa di un interesse giuridico¹³³. Non mancavano tuttavia, pronunce di senso opposto: una parte, seppur minoritaria, della giurisprudenza, riteneva, valorizzando l'interesse alla riservatezza, che esso dovesse prevalere sul diritto di accesso, soprattutto qualora l'ostensione potesse arrecare pregiudizio concreto alla sfera privata del soggetto controinteressato¹³⁴. Si trattava, per lo più, di decisioni temporalmente a ridosso dell'avvento della Legge 675/1996, le quali testimoniavano una crescente sensibilità al

¹³¹ Tale intervento normativo recepisce la spinta proveniente dal diritto sovranazionale che imponeva agli stati dell'Unione di armonizzare le normative interne in materia di trattamento di dati personali: Direttiva n.95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 4 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

¹³² G.P. Cirillo, Diritto di accesso e diritto alla riservatezza: un difficile equilibrio mobile, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004, p. 2.

¹³³ Si veda in tal senso: T.A.R. Lombardia, sez. II, 18 gennaio 1995, n.64; T.A.R. Veneto, 24 giugno 1995, n.1021; T.A.R. Lazio, sez. III, 3 marzo 1995, n.473; Adunanza Plenaria 4 febbraio 1997, n. 5.

¹³⁴ Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 gennaio 1995, n.12; Consiglio di Stato, sez. VI, 15 aprile 1996, n. 563.

tema della riservatezza, anticipando l'intervento normativo che avrebbe sistematizzato la materia.

Dopo l'entrata in vigore della legge 675/1996, il rapporto tra diritto di accesso e riservatezza si è fatto più articolato, poiché il riconoscimento normativo della riservatezza quale diritto autonomo ha sollevato rilevanti interrogativi in merito al suo esatto coordinamento con il diritto di accesso ai documenti amministrativi. In una prima fase non si sono registrati orientamenti consolidati, pertanto, paradigmatica in tal senso rimane quella dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 1997, n. 5, la quale aveva individuato un punto di equilibrio. In particolare, la decisione della Plenaria si fondava su una differenza terminologica intercorrente tra l'art. 22 e l'art. 24 della legge 241/1990, ove il primo parlava più ampiamente di «accesso agli atti» e il secondo, nel disciplinare le ipotesi di limitazione, usa il termine «visione degli atti». La Plenaria attribuì a tale scelta di termini una rilevanza precisa, considerandola indice di una volontà normativa consapevole: nelle ipotesi in cui è coinvolta la riservatezza, l'accesso non è escluso ma può essere esercitato attraverso la sola presa visione con esclusione del rilascio di copie¹³⁵.

Successivamente, il Consiglio di Stato, sez. VI, del 26 gennaio 1999, n.59 ha chiarito che la legge 675/1996 non modifica la disciplina già compiutamente regolata dalla legge 241/1990¹³⁶. Le due normative, tuttavia, non sono reciprocamente impermeabili: la Legge 675/1996, trova applicazione qualora i documenti richiesti contengano dati personali o sensibili. In questo senso, mentre l'art. 24 della Legge 241/1990 evoca la riservatezza di terzi in quanto limite all'accesso, senza definirla, la Legge 675/1996 si occupa di colmare detta mancanza¹³⁷. Ne deriva che, in presenza di dati personali sensibili, l'accesso è consentito solamente alle condizioni previste dall'art. 22 comma 3 e dall'art. 27, comma 3 della Legge 675/1996. Pertanto, qualora l'istanza di accesso coinvolgesse dati personali

¹³⁵ M. Lipari, *L'amministrazione pubblica tra trasparenza e riservatezza*, in *Giustizia amministrativa*, 2011.

¹³⁶ Art. 43, comma 2, legge 31 dicembre 1996, n.675.

¹³⁷ F. Caringella, R. Garofoli, M.T. Sempreviva, *L'accesso ai documenti amministrativi nel panorama normativo-giurisprudenziale. Profili sostanziali e processuali*, Milano 1999; F. Pizzetti, *La protezione dei dati personali dalla direttiva al nuovo regolamento: una sfida per le Autorità di controllo e una difesa per la libertà dei moderni*, in *Media Laws*, 2018, pp. 103 ss.

sensibili, il diritto di accesso prevarrà sul diritto alla riservatezza solo in presenza di una norma che consente al soggetto pubblico la comunicazione di detti dati¹³⁸.

Il D.lgs. 11 maggio 1999, n. 135¹³⁹, ha attenuato l'impostazione rigida iniziale, ampliando le ipotesi di trattamento dei dati personali, individuandone «alcune»¹⁴⁰ di rilevante interesse pubblico. In tal modo si lasciava all'amministrazione un ruolo centrale nella costruzione di un equilibrio tra i due diritti tra loro confliggenti¹⁴¹, potendo superare l'automatismo della prevalenza dell'uno sull'altro. Ne consegue che, il mero richiamo a esigenze difensive non è di per sé sufficiente a ottenere l'ostensione dei documenti contenenti dati sensibili, dovendo verificarsi la natura e l'intensità della posizione giuridica che si intende tutelare, in modo da accertare che essa risulti idonea a giustificare il trattamento delle informazioni sensibili¹⁴².

Ancora una volta, la sfida si rivela tutt'altro che marginale: mentre per un verso occorre salvaguardare l'orizzonte aperto dalla Legge 241/1990, dall'altro è necessario evitare che l'accento rigoroso posto sulla riservatezza si possa tradurre in un arretramento¹⁴³ delle garanzie di trasparenza¹⁴⁴.

6.2. L'avvento del Codice della privacy e la Legge n. 15/2005

Al fine di porre un freno alla crescente sovrapposizione di norme, interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali, sviluppatasi negli anni successivi all'introduzione della Legge 675/1996, il legislatore interviene con il Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, con l'intento di creare un tessuto omogeneo in tema di protezione dei dati

¹³⁸ Consiglio di Stato sezione VI, 26 gennaio 1999, n. 59; art. 22 comma 3 Legge 31 dicembre 1996, n. 675; M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, IV agg. Milano, Giuffrè, 2000.

¹³⁹ Recante *Disposizioni integrative della legge 31 dicembre 1996, n. 675, sul trattamento dei dati sensibili da parte dei soggetti pubblici*.

¹⁴⁰ L'individuazione di «alcune rilevanti finalità di interesse pubblico» operata dal decreto ha un carattere non esaustivo, tradendo l'intento del legislatore di voler disegnare un quadro di riferimento senza irrigidirlo ulteriormente, lasciando la facoltà alla Pubblica Amministrazione di integrarlo, caso per caso, con ulteriori ipotesi riconducibili allo stesso paradigma. Art. 1, comma 1, lett.b) D.lgs. 11 maggio 1999, n. 135.

¹⁴¹ Sul punto il Consiglio di Stato, sezione VI, 30 marzo 2001, n. 1882, contiene diversi spunti chiarificatori, alla luce del D.lgs. 135/1999.

¹⁴² Ibidem

¹⁴³ F. Caringella, *provvedimento 16 settembre 1997, Pres. Rodotà*, in *Il Foro Italiano*, 1997, pp. 558 ss.

¹⁴⁴ M. Clarich, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole processuali e tutela processuale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1996, pp. 430 ss.

personali¹⁴⁵. Il merito di tale testo normativo non si sostanzia nella sola sistemazione degli esiti maturati in precedenza, ma concretizzando un sistema di tutela graduato, definito “a doppio binario”, dove i dati comuni sono sottoposti ad un accesso più esteso, mentre ai restanti è dedicata maggiore attenzione, attraverso una regolamentazione all’accesso maggiormente ristretto¹⁴⁶. La ricostruzione delle diverse categorie di dati e quindi la loro differente regolamentazione, non può prescindere da una lettura ed analisi congiunta degli artt. 18,20,59 e 60, i quali contengono ciascuno informazioni cruciali per costruire una scala di tutele. Dalla lettura combinata degli artt. 18 e 59 emerge chiaramente il rimando, per quanto concerne i dati comuni – di cui fanno parte, le generalità dell’individuo, come nome, cognome, codice fiscale e indirizzo – alla disciplina dell’accesso di cui alla L.241/1990. Le amministrazioni, pertanto, possono trattare tali informazioni, e quindi renderle conoscibili, ogni qualvolta sia necessario allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali e per converso, favorire l’accesso agli atti al fine di tutelare un interesse giuridico, ritenuto prevalente. Una soglia più elevata è riservata ai dati definiti sensibili, i quali coinvolgono informazioni riguardanti le origini razziali, le convinzioni religiose, le posizioni politiche. In tal caso, l’art. 20 prevede che il trattamento di tali dati debba essere autorizzato solo qualora sussista *«espressa disposizione di legge, nella quale sono specificati i tipi di atti che possono essere trattati»*¹⁴⁷; mentre l’art. 59 rimanda chiaramente alla disciplina di cui all’art. 22 e ss. della L.241/1990. Un livello massimo di cautela è invece destinato ai dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, per i quali l’art. 60 impone una disciplina maggiormente restrittiva, essendone consentita l’ostensione soltanto qualora l’interesse giuridico del richiedente sia di rango almeno equivalente a quello del soggetto cui si riferiscono le informazioni oggetto di tutela¹⁴⁸. In tal caso, dunque, l’amministrazione, oltre a dover verificare la sussistenza dei presupposti

¹⁴⁵ Dopo l’emanazione della Legge in esame numerose sono state le critiche mosse, tra cui F. Piraino, Liceità e correttezza, in *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, a cura di R. Panetta, Giuffrè, 2006, pp.813; G. Fioriglio, *Il diritto alla privacy: nuove frontiere nell’era di Internet*, 2008, pp. 17 ss., invece per una più ampia disamina delle nozioni contenute all’interno del testo normativo.

¹⁴⁶ G. AVANZINI, *Diritto all’informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell’era digitale*, Milano, 202, p.376; A. Marra, *La trasparenza degli atti amministrativi, tra diritto di accesso e tutela della privacy*, in Ratioiuris.it, 2017.

¹⁴⁷ Art. 20, comma 1, D.lgs 30 giugno 2003, n. 196; I. Tascone, nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 22 novembre 2022, n. 10277, *Rapporto tra accesso e tutela della privacy: distinzione tra riservatezza semplice e tutela rafforzata*, in *IUS amministrativo*, 8 febbraio 2023, pp. 47 ss.

¹⁴⁸ Su tal punto la giurisprudenza è ampia, T.A.R. Campania, 10 novembre 2005, n. 2448; T.A.R. Sicilia, 7 maggio 2009, n.878; T.A.R. Toscana, sez. I 26 aprile 2022, n. 575; T.A.R. Sicilia, sez. V, 28 ottobre 2024, n. 3505.

necessari ai fini dell'accesso, è tenuta ad effettuare una comparazione tra la richiesta di ostensione e la riservatezza dei dati¹⁴⁹.

Alla luce del quadro ricostruttivo ora delineato, emerge con chiarezza la portata essenziale della disciplina introdotta con il Codice della privacy. Tuttavia, tale punto di svolta non costituisce un approdo conclusivo, ma piuttosto un trampolino di lancio per un intervento maggiormente integrativo e chiarificatore.

Con la Legge 11 febbraio 2005, n. 15 si effettua un vero e proprio rimodellamento del diritto di accesso, precisandone i limiti, le condizioni e le finalità che ne regolano l'esercizio. L'intento è quello di evitare che le due norme si scontrino ogni qualvolta esse debbano necessariamente dialogare, cercando un equilibrio che porta ad una più agevole collaborazione e vicendevole integrazione delle stesse¹⁵⁰. Se il Codice della privacy riesce ad individuare i momenti nei quali i dati possono essere conosciuti e le relative modalità, la Legge n. 15/2005, rende più chiaro il quadro dei poteri del cittadino e delle responsabilità dell'amministrazione nel momento in cui presenta una richiesta di accesso. È possibile in tal senso affermare che la Legge appena citata, pur rafforzando l'accesso come strumento di partecipazione e controllo diffuso, mantiene ferme le garanzie relative alla tutela dei dati personali, precisandone ulteriormente i limiti e le modalità.

L'intervento del Legislatore ha coinvolto in maniera particolare l'art. 24 della Legge 241/1990, oggetto di un significativo riassetto, volto a definire con maggior precisione i limiti all'ostensibilità dei documenti amministrativi concernenti dati personali, rinviando al Codice della privacy per la disciplina del relativo trattamento. In tale prospettiva, la disposizione si chiude con il comma 7, che introduce una clausola di prevalenza dell'accesso agli atti nel caso in cui sia necessario difendere o curare i propri interessi giuridici, permettendo dunque la conoscibilità di quei dati ritenuti super sensibili, quali quelli idonei a rivelare lo stato di salute ovvero la vita sessuale dei soggetti coinvolti¹⁵¹. Nonostante la valorizzazione dell'istanza ostensiva allorquando essa sia collegata alla

¹⁴⁹ T.A.R. Lombardia, Sez. III, 1° agosto 2011, n. 2065; G. P. Cirillo, *Diritto all'accesso e diritto alla riservatezza: un difficile equilibrio mobile*, intervento del Consigliere di Stato in occasione di un seminario organizzato dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, sul tema "Il diritto di accesso ai documenti amministrativi tra presente e futuro", 11 maggio 2004.

¹⁵⁰ S. Di Pietro, *La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza*, in *Amministrativamente- Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma, "Foro italico"*, 2019, pp. 4 ss.

¹⁵¹ Il riferimento è all'art. 60 del D.lgs 30 giugno 2003, n.196.

difesa di una posizione giuridicamente rilevante, il profilo della riservatezza non viene ignorato, pur assumendo una posizione subordinata ogni qualvolta l'accesso sia lo strumento indispensabile per garantire la tutela giuridica invocata. Questo è dimostrato dall'attenta analisi che l'amministrazione è tenuta ad effettuare qualora si verifichi tale possibilità: un vaglio attento e calibrato volto a verificare l'effettiva proporzionalità tra l'esigenza conoscitiva e il sacrificio imposto alla sfera del controinteressato¹⁵².

Nel tempo, il quadro normativo in materia di accesso agli atti amministrativi si è progressivamente arricchito e stratificato, sino a delineare una pluralità di modelli ostensivi, ciascuno dotato di limiti, presupposti e finalità differenti¹⁵³. A tale pluralità di strumenti corrisponde inevitabilmente un rapporto non unitario con la tutela della riservatezza, che si atteggia in maniera differente a seconda della tipologia di accesso esercitata.

Con riferimento all'accesso documentale, il rapporto con la riservatezza si struttura in termini di bilanciamento puntuale, fondato sulla presenza di un interesse diretto, concreto ed attuale in capo al richiedente. In tale ambito, la protezione dei dati personali non opera come limite assoluto, ma come interesse contrapposto, destinato a cedere ogniqualvolta la conoscenza del documento risulti essenziale alla tutela della posizione giuridicamente rilevante, secondo le modalità e i criteri delineati dal Codice della privacy¹⁵⁴.

Diversa è la prospettiva che caratterizza gli accessi civici, nei quali la trasparenza non è più finalizzata alla tutela di una posizione giuridica soggettiva – essendo il richiedente svincolato da qualunque limitazione sotto il profilo della legittimazione – ma è orientata alla realizzazione di un controllo diffuso sull'operato delle pubbliche amministrazioni. Proprio l'assenza dell'interesse qualificato in capo all'istante incide in maniera significativa sul rapporto con la riservatezza, la quale assume il ruolo di limite strutturale e non meramente eventuale all'ostensione. In tale contesto al legislatore spetta il compito di delineare in via preventiva i criteri generali di equilibrio tra i valori in gioco. Tuttavia,

¹⁵² Rilevante i tal senso Consiglio di Stato, Sezione V, 28 settembre 2007, n. 4999, la quale precisa che “il principio venga applicato *cum grano salis*”; si veda anche E. Carloni, M. Falcone, *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, 2017, p.749; T.A.R. Campania, sez. VI, 13 aprile 2016, n.1776.

¹⁵³ In particolare, citando Consiglio di Stato, sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817, «frastagliato» e con una «multiformità tipologica»; M. Ramajoli, La convivenza tra trasparenza e riservatezza, in *Dir. Amm.*, 2024, 2, pp.471-495.

¹⁵⁴ S. Cimini, *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia civile*, fasc.10, 2005, pp. 407 ss.

tale bilanciamento normativo non può essere ricondotto ad una singola fonte, costituendo, al contrario, il risultato di una stratificazione di interventi legislativi che concorrono, ciascuno nel proprio ambito applicativo, alla definizione dei limiti all'ostensione. Per questa ragione, accanto alla legge 241/1990 e al Codice della privacy, assumono rilievo anche il D.lgs 33/2013¹⁵⁵, nonché l'intervento del legislatore settoriale, il quale in relazione a specifici ambiti applicativi, contribuisce alla realizzazione dell'equilibrio¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Il quale, in tema di rinvio, non individua un catalogo autonomo di esclusioni assolute all'accesso, operando un rinvio alla disciplina generale dei limiti all'accesso di cui alla legge 241/1990.

¹⁵⁶ F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 4/2019, pp. 743 ss.

CAPITOLO III

L'EVOLUZIONE DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA: DAL D.LGS. 33/2013 AL FOIA ITALIANO

Sommario: 1. Il D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 nel quadro evolutivo della trasparenza amministrativa; 1.1. L'accesso civico semplice quale strumento di attuazione degli obblighi di pubblicazione; 1.2. L'ambito oggettivo di applicazione; 2. Il D.lgs. 25 maggio 2016 n. 97: il FOIA in Italia; 2.1. Accesso civico generalizzato: titolarità, motivazione e funzionalizzazione; 2.2. L'ambito oggettivo dell'accesso civico generalizzato e il problema delle richieste massive. 2.3. Il sistema delle eccezioni nell'accesso civico generalizzato.

1. Il D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 nel quadro evolutivo della trasparenza amministrativa

L'introduzione del Decreto Trasparenza¹⁵⁷ rappresenta il punto di approdo di un percorso evolutivo più ampio, che ha progressivamente trasformato la trasparenza da mera modalità operativa a standard normativo uniforme, volto ad un controllo diffuso dell'attività amministrativa. L'evoluzione del principio di trasparenza si colloca all'interno di un percorso segnato dall'adozione di testi normativi eterogenei, ciascuno dei quali ha contribuito ad aggiungere un tassello al sistema, predisponendo il terreno per un riordino complessivo della materia. Un primissimo impulso viene fornito dal D.lgs. 27 ottobre 2009, n.150¹⁵⁸, il quale, si proponeva di rafforzare la valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni, dell'efficienza

¹⁵⁷ D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

¹⁵⁸ Anche definita "Riforma Brunetta", recante *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

organizzativa e di prevenire i fenomeni corruttivi¹⁵⁹. Nel disegno appena delineato, la trasparenza assume una funzione nuova¹⁶⁰; di strumento operativo attraverso il quale conseguire gli obiettivi, subendo una «mutazione genetica»¹⁶¹, costituendo «livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione»¹⁶². A conferma di quanto appena detto, il Decreto legislativo in esame, introduce un importante obbligo in capo alle amministrazioni – che può essere identificato come massima espressione del principio di trasparenza così come definito dallo stesso art. 11 d.lgs. 150/2009 – di pubblicazione sul proprio sito istituzionale, in un'apposita sezione, di specifiche categorie di «informazioni», puntualmente elencate allo stesso comma 8.

Alla luce della nuova configurazione attribuita alla trasparenza, la stessa costituisce un vero e proprio quadro di riferimento, posto al servizio dell'efficienza amministrativa e del miglioramento della qualità dei servizi. Pertanto, si presenta come uno strumento funzionale alla valutazione delle performance, alla responsabilizzazione dei dirigenti e al controllo diffuso dell'operato delle amministrazioni, le quali subiscono – non necessariamente in un'ottica penalizzante – un monitoraggio costante e periodico, seppur attuato in maniera attiva dalle amministrazioni stesse¹⁶³, costituendo un vero e proprio «collante tra versante interno (organizzazione) e versante esterno (servizi al cittadino)»¹⁶⁴.

Il quadro appena delineato viene ulteriormente rafforzato dall'introduzione della Legge 6 novembre 2012, n. 190¹⁶⁵, con la quale il Legislatore ha voluto porre maggiore attenzione alla prevenzione dei fenomeni corruttivi¹⁶⁶, confermando la

¹⁵⁹ A. Amodio, *Il principio di trasparenza e il procedimento amministrativo: dal diritto di accesso documentale al diritto di accesso civico*, in *Amministrativamente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma, "Foro Italico"*, p.5.

¹⁶⁰ A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Federalismi.it*, n.12/2017, p. 3.

¹⁶¹ F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, n.8/2013, p.3.

¹⁶² Art. 11, comma 1, D.lgs. 27 ottobre 2009, n.150.

¹⁶³ Come accennato, le amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito le informazioni di cui all'art. 11, comma 8, del Dlgs 150/2009.

¹⁶⁴ F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione*, op.cit., p.4.

¹⁶⁵ Anche definita «Legge Anticorruzione», Recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

¹⁶⁶ In tema di corruzione si veda, F. Merloni, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. Ponti, (a cura di), *La trasparenza amministrativa*

posizione della trasparenza in tale missione, che continua a fungere da guida per la realizzazione dei piani di prevenzione e monitoraggio. Merita attenzione la scelta lessicale adottata dalla disposizione all'art. 1, comma 15, dove la trasparenza non è soltanto promossa o favorita, ma viene espressamente «assicurata». Tale scelta è espressione della nuova natura vincolante dell'obbligo gravante sulle amministrazioni, le quali devono garantire un livello minimo di pubblicità. Ed è in tale prospettiva che la norma ribadisce – per mezzo del rinvio operato dall'art. 1, comma 15, al previgente art. 11 del D.lgs. 150/2009 – che la pubblicità mediante i siti istituzionali rappresenta il canale privilegiato, attraverso cui rendere conoscibili informazioni e dati, secondo i criteri di completezza, semplicità di consultazione ed accessibilità. I diversi obblighi di pubblicazione, fino a quel momento sparsi in una costellazione disomogenea di fonti, necessitavano di un riordino, espressamente previsto dalla Legge Anticorruzione, la quale ha delegato il Governo alla sistemazione della disciplina in un unico *corpus* organico, idoneo a fornire principi generali, obblighi uniformi e strumenti di tutela concreti. In un simile quadro, la trasparenza assume una fisionomia che si discosta dalla precedente, che invece appariva sempre più sovrapposta al suo più grande strumento¹⁶⁷, quello dell'accesso documentale. Quest'ultimo, costituendo uno strumento a disposizione del cittadino, era strutturalmente orientato alla tutela di un interesse personale e non al controllo diffuso dell'operato dell'amministrazione, come del resto la stessa normativa affermava¹⁶⁸. Con le innovazioni introdotte, la trasparenza subisce un'emancipazione da quella funzione tradizionale, sino a comprendere una dimensione ulteriore: il canale attraverso cui rendere conoscibili le dinamiche e le scelte che caratterizzano l'attività amministrativa¹⁶⁹. Anche il ruolo del cittadino cambia¹⁷⁰: questi non è più un mero

dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33, Rimini, 2013, 20 ss; B. G. Mattarella, La prevenzione della corruzione in Italia, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2/2013, p. 123 ss.

¹⁶⁷ Si veda A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia Civile*, N. 2/2015, p. 218, il quale, inoltre, fa riferimento a una correlazione tra evoluzione della nozione di riservatezza e lo stretto rapporto che la stessa possiede con l'accesso e la pubblicità.

¹⁶⁸ Così come affermato dalla L.241/1990, all'art. 23, comma 3, «non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni».

¹⁶⁹ F. Merloni, *La trasparenza come strumento*, op.cit., p.18; A. Pajno, *Il principio di trasparenza*, op. cit. p.217.

¹⁷⁰ Così, G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023; Cons. Stato, Sez. atti normativi, Ad. Sez., 18 febbraio 2016, 343.

destinatario finale dell'azione amministrativa, ma assume un ruolo partecipativo più incisivo, potendo esercitare una forma di vigilanza diretta su aspetti che prima rimanevano celati da opacità, reticenze o pratiche potenzialmente distorsive.

In attuazione della delega al Governo, il D.lgs. 14 marzo 2013, n.33¹⁷¹, riordina e semplifica gli obblighi di pubblicazione, permettendo alle amministrazioni di riferirsi ad un unico corpo normativo¹⁷² relativo agli obblighi previsti. Sin dalla disposizione di apertura, emerge con chiarezza quanto detto sopra; infatti l'art. 1 attribuisce alla trasparenza una definizione normativa espressa, qualificandola come «*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*», configurandola come principio cardine dell'azione amministrativa. Quello che emerge è lo spostamento del focus dalla dimensione soggettiva del richiedente alla conoscibilità delle informazioni detenute dalle amministrazioni¹⁷³. Lo stesso concetto di «*accessibilità totale*» orienta il riordino operato dal decreto a garantire la tutela dei diritti dei cittadini¹⁷⁴, a promuovere la partecipazione e a prevenire fenomeni corruttivi; in tale prospettiva, l'art. 1 qualifica espressamente la trasparenza come livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione¹⁷⁵, elevandola a standard uniforme sull'intero territorio nazionale.

A costituire particolare rilievo è l'art. 2, il quale funge da raccordo tra la definizione di trasparenza contenuta all'art. 1 e la disciplina degli obblighi di pubblicazione contenuti nel proseguo del decreto. Mentre il comma 1 presenta e ne anticipa i contenuti, al comma 2 la norma chiarisce che la pubblicità si attua attraverso un sistema di pubblicazione nei siti istituzionali di informazioni dati e documenti, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere in maniera diretta ed immediata senza

¹⁷¹ Recante *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

¹⁷² A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/4, 2013, pp. 725 ss.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Sul fondamento costituzionale della disciplina desumibile dal richiamo all'art. 117 Cost., e sulla riconduzione della trasparenza alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali cfr. ampiamente E. Carloni, *I principi del codice della trasparenza*, in B. Ponti, (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 38 ss.

¹⁷⁵ Consiglio di Stato, sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515.

la necessità di autenticazione o identificazione¹⁷⁶. Il sistema appena delineato si fonda su obblighi di pubblicazione tipizzati *ex ante* ed espressamente menzionati al capo II, non residuando per l'amministrazione alcun margine di valutazione discrezionale circa l'*an* o il *quid* della pubblicazione. Si crea in tal modo un'area di conoscibilità certa e stabile¹⁷⁷, entro la quale il cittadino può liberamente muoversi, senza necessità di mostrare un interesse qualificato¹⁷⁸. Si deduce il carattere intrinsecamente circoscritto del sistema di pubblicità elaborato in via, non del tutto, definitiva dal decreto, non potendo tuttavia ancora parlarsi di accessibilità totale alla stregua del tanto menzionato modello FOIA. Per quanto concerne i dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel sistema originario del decreto, la loro eventuale diffusione era rimessa alla valutazione dell'amministrazione, la quale poteva liberamente decidere di pubblicarli in un'ottica di trasparenza ampliata, purché nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e dei limiti derivanti da tutela di interessi pubblici o privati prevalenti¹⁷⁹. Ne deriva un assetto bipartito¹⁸⁰, dove da un lato si colloca la pubblicità obbligatoria, delimitata dalle previsioni del d.lgs. 33/2013, dove la conoscenza delle informazioni e dei dati è immediata; dall'altro lato permane un ambito residuale nel quale l'ostensione non costituisce effetto automatico continuando ad operare il paradigma tradizionale

¹⁷⁶ Sull'aspetto relativo alla disponibilità online delle informazioni, A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità di informazione*, Bari, Cacucci, 2012, passim.

¹⁷⁷ F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi* 8/2013, p. 6, il quale afferma che «Si tratta di informazioni che attengono, complessivamente, all'assetto delle pubbliche amministrazioni, ma anche alla dinamica delle relazioni tra cittadino e amministrazione, sia negli spazi concernenti la cd. democrazia amministrativa, sia nei rapporti amministrativi coinvolti dall'esercizio del potere e dall'erogazione dei servizi».

¹⁷⁸ In tale contesto l'interesse a conoscere del cittadino non riceve tutela autonoma, ma solamente nella misura in cui coincida con un obbligo di ostensione, si veda in tal senso C. Marzuoli, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in F. Merloni, (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, 2008, p.51; G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014, p. 885.

¹⁷⁹ Il riferimento è all'art. 4 del d.lgs. 33/2013, poi abrogato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n.97; sul punto anche A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Federalismi*, 12/2017, p. 4; A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia civile*, 2/2015, pp. 237 ss; P. Canaparo, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi*, 4/2014, p.44.

¹⁸⁰ M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 8-9, p. 802.

dell'accesso documentale, disciplinato dalla legge 241/1990, con conseguente riespansione del principio di riservatezza al di fuori delle ipotesi tipizzate di pubblicazione, come precisato anche dallo stesso d.lgs. 33/2013 all'art. 4¹⁸¹.

In tale prospettiva, la giurisprudenza amministrativa ha sin dal principio chiarito come le disposizioni del d.lgs. 33/2013, non abbiano inciso sul diverso regime dell'accesso documentale disciplinato dalla legge 241/1990. In particolare, il Consiglio di Stato, sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515, ha affermato che le nuove previsioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni non si pongono in rapporto di sovrapposizione ovvero ampliamento rispetto agli strumenti di accesso già previsti dall'ordinamento, ma disciplinano un autonomo sistema di conoscibilità fondato su obblighi di pubblicazione tipizzati ex lege, distinto dal diritto di accesso dei soggetti portatori di un interesse qualificato. In tale pronuncia, viene inoltre sottolineato come l'accesso ai documenti di cui agli artt. 22 e ss. della l. 241/1990, resti ancorato alla titolarità di una posizione giuridicamente rilevante e a un interesse diretto concreto e attuale, mentre il meccanismo introdotto dal decreto trasparenza opera su un piano differente, essendo funzionale esclusivamente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione gravanti sulle amministrazioni e non già alla generalizzata ostensibilità degli atti. Una simile distinzione è stata consolidata in sede di ricostruzione sistematica dell'istituto, laddove l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10, ha evidenziato come l'ordinamento conosca una pluralità di modelli di accesso, ciascuno caratterizzato da una propria autonomia funzionale, nonché da differenti presupposti, finalità e limiti. In particolare, la Plenaria ha chiarito che i diversi strumenti non si pongono in rapporto di sostituzione reciproca, ma concorrono, pur nella loro eterogeneità strutturale, alla realizzazione del principio di trasparenza, che si articola dunque secondo regimi differenziati e non riconducibili a un paradigma unitario.

A proseguimento del percorso normativo delineato dagli articoli sin qui esaminati, l'art. 3 attribuisce alle informazioni, ai documenti e ai dati per cui la legge prevede la pubblicazione, una qualificazione espressa di pubblicità, riconoscendo a chiunque la possibilità di prenderne conoscenza, accedervi e farne uso, mediante riutilizzo nei

¹⁸¹ A. Pajno, op. cit., p. 238; A. Del Prete, *Criticità e prospettive per la disciplina del diritto di accesso generalizzato*, in *Nuove Autonomie*, n.3/2017, p.514.

limiti consentiti dall'ordinamento e secondo quanto previsto dall'art. 7 del medesimo decreto. La portata innovativa della disposizione risiede nel fatto che l'inclusione di un dato o documento nell'area della pubblicazione obbligatoria rende la relativa ostensibilità già predeterminata dal legislatore, il quale ha effettuato *ex ante* il bilanciamento tra esigenze di trasparenza e interessi contrapposti. In tale prospettiva l'art. 3 rappresenta il punto chiave dell'intero decreto legislativo, in quanto non si limita a ribadire l'obbligo di pubblicazione gravante sulle amministrazioni, ma ne esplicita una proiezione esterna, incidendo sul regime giuridico dell'informazione amministrativa, rendendola stabilmente accessibile alla collettività¹⁸². Il legislatore, nel qualificare i dati soggetti a pubblicazione obbligatoria come pubblici, opera un rinvio all'art. 7, che integra la disciplina, stabilendo i criteri e le modalità della loro diffusione. È infatti proprio l'art. 7 a precisare che i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria devono essere resi disponibili in un formato di tipo aperto, garantendone inoltre la riutilizzabilità. Il richiamo all'art. 7 non è del resto isolato; anche l'art. 6, dedicato alla qualità delle informazioni oggetto di pubblicazione, si colloca nella stessa direttrice sistematica, imponendo che i dati da pubblicare siano costantemente aggiornati, integri, tempestivi e facilmente accessibili¹⁸³. In tale prospettiva, gli artt. 3, 6 e 7 meritano una lettura congiunta: il primo qualifica i dati come pubblici riconoscendone la loro utilizzabilità e reperibilità, il secondo ne impone requisiti di correttezza e affidabilità, mentre il terzo definisce le modalità tecniche della pubblicazione e del riutilizzo. Il sistema che ne risulta appare logicamente consequenziale rispetto al concetto ampio di «*accessibilità totale*» menzionato all'art. 1, al quale fa seguito una trama di disposizioni che ne garantiscono la concreta attuazione.

¹⁸² A proposito del diritto a conoscere, codificato dallo stesso art. 3 d.lgs. 33/2013, A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/4, 2013, pp. 733 ss.

¹⁸³ A proposito di qualità dei dati si veda ampiamente E. Carloni, *I principi del codice della trasparenza*, in B. Ponti, (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 48 ss.; B. Ponti, *Dieci anni dopo la legge 190: tendenze e sfide dell'anticorruzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2022, pp. 641 ss; P. Canaparo, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi*, 4/2014, p. 40; F. Caporale, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2021, pp. 867 ss.

1.1. L'accesso civico semplice quale strumento di attuazione degli obblighi di pubblicazione

Nel quadro delineato dal d.lgs. 33/2013, il legislatore all'art. 5 introduce l'accesso civico, strumento volto ad assicurare l'effettività del sistema degli obblighi di pubblicazione¹⁸⁴. L'istituto in esame si colloca in una posizione funzionale e complementare rispetto alla disciplina dell'ostensione, costituendo uno strumento nelle mani del cittadino, al quale è consentito reagire all'eventuale inerzia dell'amministrazione nell'adempimento dei doveri di pubblicazione imposti dalla legge.

La stretta complementarità dell'accesso civico rispetto agli obblighi di pubblicazione trova esplicita conferma al comma 1 dell'art. 5 d.lgs. 33/2013, il quale attribuisce a chiunque il diritto di richiedere documenti informazioni o dati soggetti a pubblicazione, qualora l'amministrazione non abbia adempiuto ai relativi obblighi. La norma, sin da questo primo comma, rende evidente come l'accesso civico costituisca uno strumento attraverso il quale si assicura l'effettiva realizzazione degli obblighi di trasparenza¹⁸⁵. Lo stesso comma 1 contiene fin da subito alcune indicazioni fondamentali per inquadrare l'istituto, chiarendo che chiunque può effettuare la richiesta, qualora l'amministrazione non abbia provveduto alla pubblicazione. Da tale previsione emergono alcuni tratti distintivi; in primo luogo, la norma attribuisce la titolarità a qualsiasi soggetto, senza che debba sussistere un interesse qualificato o una posizione giuridica differenziata¹⁸⁶. Pertanto, l'istituto si caratterizza per una legittimazione particolarmente ampia, coerente con la finalità del decreto, di favorire forme diffuse di controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni. In secondo luogo, l'accesso civico è strettamente collegato al

¹⁸⁴ M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2013, p. 801; Sull'aspetto relativo alla stretta correlazione tra obblighi di pubblicazione e diritto alla conoscibilità si veda, C. Cudia, *Il diritto alla conoscibilità (art.3)*, in B. Ponti, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, Maggioli, 2013, p. 69.

¹⁸⁵ A. Pajno, op. cit. p. 237, definisce l'accesso civico «*un vero e proprio servizio pubblico, strumento privilegiato per la realizzazione dell'open government*»; T.A.R. Toscana, sez. III, 27 febbraio 2024, n. 239.

¹⁸⁶ T.A.R. Campania, sez. VI, 4 marzo 2021, n.1496; Consiglio di Stato, 12 agosto 2016, n. 3631; Consiglio di Stato, 20 marzo 2019, n.1817; Consiglio di Stato, sez. IV, 18 gennaio 2023, n. 592; T.A.R. Lombardia, sez. III, 7 marzo 2023, n. 589; T.A.R. Campania, sez. VII, 9 febbraio 2023, n. 925.

sistema degli obblighi di pubblicazione delineato dal d.lgs. 33/2013. La richiesta effettuata da qualunque cittadino non è infatti diretta all'ostensione di qualsiasi documento amministrativo, ma esclusivamente di quei dati, documenti o informazioni che la legge impone all'amministrazione di rendere pubblici nei propri siti istituzionali. In tale ottica, l'accesso civico opera come un meccanismo di attivazione del dovere di pubblicazione delle amministrazioni¹⁸⁷, consentendo ai cittadini di sollecitare¹⁸⁸ l'adempimento di obblighi già previsti dall'ordinamento¹⁸⁹.

Definiti al primo comma titolarità e presupposti, la disposizione passa a regolare le modalità attraverso cui esercitare l'accesso civico. In particolare, al comma 2 il legislatore sottolinea che la richiesta di accesso possa essere presentata direttamente all'amministrazione competente, senza limitazioni soggettive ovvero senza motivazione, a conferma della volontà del legislatore di garantire forme diffuse di controllo sull'adempimento degli obblighi di trasparenza. Ed è proprio l'assenza di un onere motivazionale e di una legittimazione soggettiva a segnare la significativa distanza che separa l'accesso civico dal tradizionale diritto di accesso di cui alla legge 241/1990¹⁹⁰. In tale prospettiva, l'accesso civico si colloca all'interno di un mutamento più ampio nel modo di concepire la conoscibilità dell'azione amministrativa: se l'accesso documentale è strutturato secondo la logica del *need to know*, che subordina l'ostensione degli atti alla dimostrazione di un interesse diretto concreto e attuale, diversamente, l'accesso civico risponde ad una logica definita dalla dottrina di *right to know*, nella quale la conoscenza delle informazioni detenute dalle

¹⁸⁷ A. Bonomo, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in Istituzioni del Federalismo, 3-4/2013, pp. 738 ss.

¹⁸⁸ A. Clini, *Freedom of information Act: pubblicità e trasparenza nei rapporti tra cittadini e P.A.*, in *Dirittoaccesso.it*, 2018, pp. 4 ss.; E. Cogo, *Il Consiglio di Stato si pronuncia per la prima volta sui rapporti tra accesso ai documenti amministrativi ed accesso civico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 18 febbraio 2014, n.4, pp. 22 ss.; M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2013, p.798; V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2013, pp. 831 ss; F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, cit. p.7.

¹⁸⁹ T.A.R. Bolzano, sez. I, 6 ottobre 2017, n.288.

¹⁹⁰ A segnalare tale differenza T.A.R. Campania, sez. VI, 30 settembre 2016, n.4508; Consiglio di Stato, sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515; Consiglio di Stato, sez. III, 10 giugno 2022, n. 4735; Consiglio di Stato, sez. III, 21 marzo 2022, n. 2019; Consiglio di Stato, sez. III, 28 luglio 2022, n. 6639; Consiglio di Stato, sez. VII, 25 gennaio 2023, n. 860.

pubbliche amministrazioni tende ad assumere una dimensione molto più ampia¹⁹¹. La giurisprudenza amministrativa ha, in diverse occasioni, avuto modo di chiarire tale profilo, evidenziando come l'accesso civico non sia finalizzato alla tutela di una posizione soggettiva, bensì alla garanzia dell'effettivo rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dallo stesso decreto; in questo senso il giudice amministrativo ha affermato che la richiesta di accesso civico non necessita di alcuna motivazione, essendo sufficiente la mancata o parziale pubblicazione del dato per cui era previsto l'obbligo¹⁹².

Risulta opportuno, a tal punto, un cenno al profilo procedimentale¹⁹³. L'accesso civico semplice si caratterizza per una disciplina improntata sulla semplificazione, coerente con la funzione dell'istituto, quale strumento volto a garantire l'effettivo adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013. L'istanza è presentata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza – di cui all'art. 43 – dell'amministrazione che risulta inadempiente; cui è affidato il compito di assicurare la corretta attuazione degli obblighi di pubblicità. Quanto alle modalità di presentazione, l'art. 5 non prevede forme vincolate, potendo il cittadino ricorrere a diversi canali, tra cui la posta elettronica, anche certificata, la trasmissione a mezzo fax ovvero la consegna diretta agli uffici competenti, quali l'ufficio relazione con il pubblico¹⁹⁴. Le amministrazioni sono tenute a rendere conoscibili le informazioni relative ai recapiti per l'inoltro delle istanze nella sezione «Amministrazione trasparente» del proprio sito istituzionale. Presentata l'istanza, si dà avvio ad un procedimento amministrativo a tutti gli effetti¹⁹⁵, nel quale

¹⁹¹ Si veda anche Consiglio di Stato, sez. III, 6 marzo 2019, n.1546; G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014, p. 884, il quale si riferisce ad una vera e propria «azione popolare surrogatoria».

¹⁹² T.A.R. Lazio, sez. III, 19 marzo 2014, n. 3014; A. Del Prete, *Criticità e prospettive per la disciplina del diritto di accesso generalizzato*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2017, p. 515.

¹⁹³ Sul tema, *ex multis*, B. Ponti, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, (a cura di) B. Ponti, Maggioli, 2013, pp.102 ss.

¹⁹⁴ Qualora vi sia inoltro telematico dell'istanza ai sensi dell'art. 5 co. 3 del d.lgs. n.33/2013, si applicano le previsioni di cui al d.lgs. n. 82/2005, denominato «Codice dell'amministrazione digitale», art. 65, co 1. Si segnala inoltre, posta la gratuità dell'istituto in esame, derivante anche dalla sua natura di controllo dell'operato delle pubbliche amministrazioni, la modalità che l'amministrazione stessa è tenuta a suggerire è sempre quella che risulti meno onerosa per il richiedente.

¹⁹⁵ A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, Maggioli, 2013, pp. 738 ss.; P. Canaparo, *La via italiana alla trasparenza*

l'amministrazione è chiamata a verificare se i dati, informazioni o documenti rientrano nel novero di quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, come disposto dagli artt. 3 e 6, e se il relativo obbligo sia rimasto effettivamente inadempito. In tale contesto l'amministrazione non possiede margini di discrezionalità, dovendosi limitare all'accertamento della sussistenza dell'obbligo di pubblicazione. Al comma 3, art. 5, è prevista la conclusione del procedimento entro trenta giorni: qualora l'omissione venga accertata, l'amministrazione deve procedere alla pubblicazione del contenuto richiesto sul sito istituzionale e darne comunicazione al richiedente¹⁹⁶; qualora i dati oggetto della richiesta di accesso risultino pubblicati, l'amministrazione è tenuta ad indicare il collegamento ipertestuale che conduce all'informazione. Decorso inutilmente il termine di trenta giorni ovvero a fronte di un diniego, anche parziale, il cittadino può adire il titolare del potere sostitutivo¹⁹⁷, affinché questo possa provvedere in luogo dell'amministrazione inadempiente. Tale rimedio si configura come una forma di tutela volta a garantire l'effettività degli obblighi di pubblicazione, senza necessità di immediato ricorso al giudice. Resta tuttavia ferma la facoltà di adire il giudice amministrativo, secondo quanto previsto dal Codice del processo amministrativo¹⁹⁸.

La trattazione, seppur breve e sommaria, ai profili procedurali si rivela funzionale, per cogliere la peculiare dimensione dell'accesso civico, che non si esaurisce nella soddisfazione dell'interesse individuale di chi propone l'istanza, incidendo sulla conoscibilità delle informazioni da parte dell'intera collettività. In tal senso, l'istanza così presentata deve tradursi in una conferma del fatto che l'istituto dell'accesso civico semplice sia concepito come un meccanismo di attivazione degli obblighi di pubblicazione, piuttosto che come strumento di tutela di posizioni soggettive individuali.

pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni, in *Federalismi.it*, 4/2014, pp. 47 ss.

¹⁹⁶ B. Ponti, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale 3/2022, p.642.

¹⁹⁷ Art. 5, co. 4, d.lgs. 33/2013 e come previsto dall'art. 2, comma 9 bis della legge 241/1990 s.m.i.

¹⁹⁸ A precisarlo è anche la nota sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515; il riferimento è al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, denominato Codice del processo amministrativo, la cui disciplina è stata coordinata, in un'ottica sistematica, con l'introduzione dell'accesso civico di cui al d.lgs. 33/2013; le modifiche sono espressamente previste dall'art. 52, comma 4 del medesimo decreto.

1.2 L'ambito oggettivo di applicazione

L'individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'accesso civico semplice impone una collocazione all'interno della più ampia architettura della trasparenza amministrativa delineata dal d.lgs. 33/2013. In tale contesto, infatti, il diritto di accesso non si definisce in maniera autonoma, ma neanche in relazione ad una posizione soggettiva del richiedente, ricavandosi *per relationem* dal sistema degli obblighi di pubblicazione, i quali delimitano *ex ante* il perimetro delle informazioni conoscibili¹⁹⁹. È lo stesso art. 5, comma 1 a stabilire che il diritto di accesso civico sorge in relazione ai documenti, informazioni e dati per i quali sussiste un obbligo di pubblicazione, rendendo così evidente la stretta correlazione tra obbligo ostensivo e diritto alla conoscibilità²⁰⁰. Ed è proprio la natura vincolata dell'attività amministrativa a qualificare la posizione del richiedente in termini di diritto alla conoscibilità delle informazioni pubbliche, la cui soddisfazione non dipende da una valutazione ponderata e comparativa di interessi²⁰¹, bensì dalla sussistenza di un obbligo di pubblicazione.

A costituire particolare rilevanza è l'individuazione di un presupposto oggettivo dell'istituto. È emerso, in particolare, l'interrogativo se l'accesso civico possa essere attivato esclusivamente in presenza di una totale omissione della pubblicazione ovvero anche nei casi in cui la pubblicazione si è avvenuta in una forma incompleta o non conforme alle prescrizioni normative. Già sul piano letterale, l'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013, non consente di circoscrivere l'operatività dell'accesso civico alle sole ipotesi di omissione integrale della pubblicazione, risultando tale interpretazione eccessivamente riduttiva rispetto al tenore della disposizione stessa. Una simile interpretazione, infatti, permetterebbe all'amministrazione di vedere assolto l'obbligo

¹⁹⁹ A definire questo aspetto un limite, ex multis, R. Perna, *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?*, intervento al convegno *La legge generale sul procedimento amministrativo: attualità e prospettive nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, Palazzo Spada, 20 marzo 2017, in *Giustizia amministrativa*, p. 11.

²⁰⁰ F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, 8/2013, p. 7.

²⁰¹ A tal proposito rileva la netta differenza intercorrente tra accesso documentale, dove l'oggetto della conoscibilità viene costruito caso per caso; e accesso civico semplice, nel quale è lo stesso legislatore ad individuare preventivamente i contenuti oggetto di pubblicazione, operando a monte un bilanciamento tra trasparenza e riservatezza. Si veda A. Simonati, *I diritti di accesso "a contenuto generale": spunti per un'analisi in parallelo*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, pp. 210 ss.

di pubblicazione anche mediante una diffusione di contenuti riconducibili all'oggetto previsto dalla norma solo genericamente²⁰². Diversamente, una lettura sistematica, coerente con la finalità di assicurare accessibilità totale delle informazioni sancita dall'art. 1, impone di ritenere che l'istituto sia esperibile anche nei casi di pubblicazione incompleta o non conforme²⁰³. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, che ha valorizzato la funzione dell'accesso civico quale strumento di garanzia dell'effettività degli obblighi di pubblicazione, escludendo che un mero adempimento possa ritenersi sufficiente²⁰⁴. In particolare, la correttezza dell'adempimento non può essere valutata unicamente in termini di completezza. A tal riguardo, rileva altresì il requisito dell'integrità, espressamente ricompreso tra i parametri di cui all'art. 6 del d.lgs. 33/2013, rubricato «*Qualità delle informazioni*», che individua i criteri cui deve conformarsi la pubblicazione affinché possa dirsi idonea a garantire trasparenza amministrativa. Tra i requisiti, oltre alla completezza e all'integrità, rilevano anche la comprensibilità, l'omogeneità, la conformità ai documenti originali, la tempestività, la facile accessibilità e il costante aggiornamento dei dati²⁰⁵.

²⁰² A. Bonomo, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, Maggioli, 2013, pp. 749 ss., dove l'autrice riflette sul livello di incidenza che la stessa amministrazione possiede sulla qualità, selezione e comprensibilità delle informazioni diffuse, e sulla varietà di strumenti cui dispone il cittadino per reperire le informazioni.

²⁰³ B. Ponti, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in B. Ponti (a cura di) *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 98 ss.; M.A. Sandulli; L. Droghini, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi*, n.19/2020, pp.410 ss.

²⁰⁴ Dello stesso avviso T.A.R. Campania, 5 novembre 2014, n. 5671, la quale fornisce una interpretazione estensiva dell'accesso civico, precisando la necessaria completezza dei documenti da pubblicare alla luce del d.lgs. 33/2013. Così anche Consiglio di Stato, sez. VII, 25 gennaio 2023, n. 860; Consiglio di Stato, sez. III, 21 giugno 2022, n. 5089.

²⁰⁵ E. Carloni, *I principi del codice della trasparenza*, in B. Ponti, (a cura di) *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 20 ss. Il riferimento alla qualità dei dati di cui all'art. 6, del d.lgs.33/2013, non assume un carattere meramente descrittivo, inserendosi in un più ampio quadro di standardizzazione, risultando coerente con i modelli internazionale in tema di *data quality*. Le affinità sono in particolare da ricondurre allo standard UNI ISO/IEC 25012:2014, concernente i modelli di qualità dei dati. I medesimi criteri saranno poi ripresi nelle linee guida AgID 2019, le quali nell'ambito delle politiche di open data, enfatizzano i parametri di accuratezza, completezza, coerenza e costante aggiornamento delle informazioni.

Accanto ai profili qualitativi della pubblicazione²⁰⁶, ulteriori elementi di rilievo emergono con riferimento alla dimensione temporale degli obblighi di trasparenza. In particolare, la norma chiarisce che il rispetto dei requisiti di qualità delle informazioni *«non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti.»*²⁰⁷, escludendo dunque che eventuali difficoltà legate al rispetto degli standard qualitativi possano giustificare omissioni o ritardi nella pubblicazione dei dati, imponendo alle amministrazioni di assicurare, in ogni caso, una tempestiva messa a disposizione delle informazioni. Tale previsione conferma come la trasparenza non possa essere sacrificata dinanzi alla perfezione del dato, ma debba essere garantita in maniera tempestiva, ferma restando la necessità di un progressivo adeguamento ai requisiti qualitativi richiesti²⁰⁸. Si configura una duplice dimensione: da un lato quella qualitativa, relativa alle modalità della diffusione, dall'altro, quella temporale, che impone l'immediatezza e la continuità dell'accessibilità delle informazioni.

Sotto quest'ultimo profilo, assume particolare rilievo la disciplina dettata dall'art. 8 del d.lgs. 33/2013, il quale stabilisce che *«i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti»*. Tale limite temporale, tuttavia, non incide sulla conoscibilità del dato in maniera assoluta, poiché riguarda la permanenza degli stessi nella sezione *«Amministrazione trasparente»*, dovendosi ritenere che, anche successivamente alla scadenza del termine, le informazioni possano essere rese accessibili per mezzo di strumenti ordinari di accesso previsti dall'ordinamento, pur essendo trasferiti in una sezione differente dall'originaria appena citata, cui sono approdati.

²⁰⁶ Si veda più ampiamente, E. Carloni, *La qualità dei dati pubblici*, in B. Ponti, (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, Maggioli, 2008, pp. 2 ss; F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, 8/2013, p. 8.

²⁰⁷ Art. 6, comma 2, d.lgs. 33/2013;

²⁰⁸ P. Canaparo, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi*, 4/2014, p. 42.

Un ulteriore profilo problematico riguarda l'individuazione dell'ambito temporale di applicazione degli obblighi di pubblicazione e segnatamente la possibilità di ricomprendere tra i dati ostensibili anche quelli formati anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013, ma ancora produttivi di effetti²⁰⁹. Una delle prime ricostruzioni sistematiche del profilo temporale è elaborata dal T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 5 novembre 2014, n.5671, chiamato a pronunciarsi sull'istanza di accesso civico in relazione ad atti che avevano condotto all'assegnazione dei fondi POR-FESR 2007-2013 da parte della Regione Campania. In particolare, l'amministrazione aveva eccepito l'inapplicabilità dell'accesso civico, poiché gli atti erano formati in epoca anteriore al d.lgs. 33/2013. Il Collegio, tuttavia, respinge tale decisione, osservando che una lettura così restrittiva finirebbe per rinviare in maniera irragionevole l'effettiva operatività della disciplina della trasparenza, finendo per svuotarne la portata innovativa²¹⁰. In tale prospettiva, il giudice valorizza l'art. 8, comma 3 e afferma che devono essere pubblicati anche gli atti formati in epoca anteriore, purché tuttora efficaci e riconducibili alle categorie per le quali il legislatore ha previsto obblighi di pubblicazione²¹¹.

Una successiva sentenza del 2016²¹² si muove nella medesima linea argomentativa, in un contesto in parte diverso - trattandosi di atti incidenti sulla pianificazione territoriale – ma con esiti convergenti. Il T.A.R. richiama espressamente l'art. 8, comma 3, ribadendo che l'obbligo di pubblicazione permane per l'intero periodo stabilito dalla legge e finché l'atto non continua a dispiegare effetti, sottolineando come la stessa disposizione imponga la conservazione e l'accessibilità tramite

²⁰⁹ A. Simonati, *L'accesso civico come strumento di trasparenza amministrativa: luci, ombre e prospettive future (anche per gli enti locali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016.3, p.732; S. Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalismi*, 23/2016, p.9.

²¹⁰ T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 5 novembre 2014, n. 5671: «l'effettiva operatività delle sue disposizioni risulterebbe procrastinata anche in misura assai rilevante; [...] il principio da affermare è, all'opposto, che gli atti che dispieghino ancora i propri effetti sono da pubblicare secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 3, d.lgs. 33/2013».

²¹¹ Ai fini di una più chiara comprensione del passaggio, il Collegio richiama, a titolo esemplificativo, gli atti relativi alle piante organiche, all'organizzazione e ai compensi: mantenendo fede alla ricostruzione restrittiva, sarebbero soggetti a pubblicazione soltanto i futuri provvedimenti modificativi, recanti dunque data successiva al 2013, mentre resterebbero non conoscibili gli atti pregressi che, pur risalenti, continuano a determinare l'assetto organizzativo e retributivo vigente.

²¹² Il riferimento è a T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 13 aprile 2016, n.1793.

archivio, anche dopo la scadenza del termine di pubblicazione. Da tale spunto il giudice stesso esclude che l'amministrazione possa giustificare un diniego di pubblicazione o di accesso civico, facendo leva esclusivamente sulla circostanza che l'atto sia anteriore al 2013, confermando che il criterio è da ricondursi alla perdurante efficacia del provvedimento ed alla sua riconducibilità all'area della trasparenza obbligatoria.

In tal senso si è espressa anche l'Autorità nazionale anticorruzione, la quale, in un recente parere, ha richiamato la circolare FOIA n.2/2017, ribadendo che non risulta ammissibile fondare il diniego di accesso esclusivamente sulla circostanza che i documenti richiesti siano anteriori all'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013, sottolineando come il principio generale della conoscibilità dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non tolleri alcuna limitazione basata sul profilo temporale²¹³.

È evidente come ad essere valorizzata sia la funzione dell'accesso civico quale strumento di garanzia dell'effettività degli obblighi di pubblicazione, escludendo che questi ultimi possano essere elusi attraverso il mero richiamo al dato cronologico. In quest'ottica, il criterio temporale soccombe rispetto alla perdurante attualità degli effetti dell'azione amministrativa. Tale prospettiva risulta coerente con la funzione affidata alla trasparenza amministrativa, la quale, non è preordinata alla sola conoscibilità formale dei dati pubblici, ma anche alla realizzazione di forme diffuse di controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni, in attuazione del principio democratico.

2. Il D.lgs. 25 maggio 2016 n. 97: il FOIA in Italia

L'assetto delineato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 ha rappresentato una tappa cruciale per una progressiva apertura dell'azione amministrativa, segnando il

²¹³ Autorità Nazionale Anticorruzione, Parere 9 luglio 2025, n.2672, ove si richiama la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, Circolare FOIA n.2/2017, la quale esclude la legittimità di dinieghi di accesso che adducono come motivazione l'anteriorità dei documenti rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013.

passaggio da una trasparenza intesa in senso prevalentemente procedimentale, a una trasparenza basata su obblighi di pubblicazione. Tale modello, tuttavia, si è rivelato, sin dalla sua primissima applicazione, non completamente idoneo a garantire una effettiva e piena accessibilità alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni²¹⁴. Le difficoltà emerse hanno riguardato la configurazione degli obblighi di pubblicazione, caratterizzati da un'ampia estensione, ma non sempre coerente e chiara, nonché la loro incidenza su interessi contrapposti, quali la riservatezza dei soggetti coinvolti. Ulteriore profilo a destare rilevanti difficoltà è quello riguardante la sovrapposizione dei diversi strumenti di trasparenza e la conseguente complessità applicativa per le amministrazioni. Nel contesto appena delineato, la stessa Anac, con la sua attività di controllo ed indirizzo, ha contribuito a evidenziare l'esigenza di un intervento correttivo, volto a rendere il sistema più razionale ed equilibrato²¹⁵. Le istanze emerse nella prassi applicativa sono state recepite dal legislatore nel più grande ambito della riforma della pubblica amministrazione, attuata con la legge 7 agosto 2015, n. 124²¹⁶, la quale ha previsto, tra i criteri direttivi, il riordino della disciplina in materia di trasparenza e diffusione delle informazioni²¹⁷. L'attuazione di tale delega ha condotto all'adozione del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha inciso in maniera profonda sul decreto del 2013, introducendo un differente assetto complessivo della materia. A qualificare maggiormente la riforma è l'introduzione di una forma di accesso svincolata dall'esistenza di un obbligo di pubblicazione e non subordinata alla titolarità di una

²¹⁴ M. Timiani, *La trasparenza di cosa? L'evoluzione dell'ambito oggettivo*, in *Giornale di storia costituzionale*, n.31, 1, 2016, pp. 149 ss.; F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 4/2019, pp. 743 ss.

²¹⁵ Già prima dell'intervento riformatore, ANAC, nella Relazione annuale 2015 (relativa all'anno 2014) aveva evidenziato l'esigenza di un intervento legislativo volto a razionalizzare la disciplina della trasparenza, segnalando, tra le criticità, la complessità e frammentazione degli obblighi di pubblicazione, incertezze applicative dell'accesso civico, nonché la mancanza di un meccanismo generalizzato di accesso ai dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. *Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014 Camera dei deputati, Sala della Regina, 2 luglio 2015*, p. 10, consultabile al link: <https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-al-parlamento-del-2015-relazione> ; Così anche M.A. Sandulli; L. Droghini, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi*, n.19/2020, pp.410 ss.

²¹⁶ Recante *Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

²¹⁷ A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Federalismi*, 12/2017, pp. 5 ss.

posizione giuridica qualificata. Attraverso la modifica dell'art. 5 del d.lgs. n.33/2013, viene, infatti, riconosciuto a chiunque il diritto di accedere ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, delineando, in tal maniera, un modello che amplia gradualmente l'area della conoscibilità²¹⁸. Tale intervento, non solo ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, ma incide sulla logica stessa della trasparenza amministrativa. L'art. 2 del d.lgs. 33/2013, così come modificato, individua nella libertà di accesso ai dati e documenti uno degli strumenti attraverso cui si realizza la trasparenza, accanto alla pubblicazione²¹⁹. In un simile scenario, la conoscibilità non è più subordinata agli obblighi imposti alle amministrazioni, con conseguente ridefinizione del rapporto tra potere pubblico e cittadini²²⁰.

In questa prospettiva, la riforma si colloca nel solco delle esperienze straniere riconducibili ai modelli di *Freedom of Information Act*²²¹, dove il diritto di accesso alle informazioni pubbliche è uno strumento essenziale di controllo democratico sull'esercizio del potere. In tali ordinamenti, la trasparenza non si esaurisce nella previsione di obblighi di pubblicazione, ma si fonda sul riconoscimento di una libertà di informazione che attribuisce ai cittadini la possibilità di accedere ai dati contenuti dalle amministrazioni in via generalizzata²²². Tuttavia, il recepimento di un tale paradigma nell'ordinamento non si traduce in una mera trasposizione dei modelli stranieri, ma si realizza attraverso una rielaborazione che tiene conto delle peculiarità

²¹⁸ D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"*, in *Federalismi*, 10/2018, pp. 4 ss; E. Carloni, *Se questo è un FOIA, il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, 1/2016, pp.2 ss; A. Simonati, *L'accesso civico come strumento di trasparenza amministrativa: luci, ombre e prospettive future (anche per gli enti locali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016.3, pp. 732 ss.

²¹⁹ M.A. Sandulli; L. Droghini, op. cit., p.408.

²²⁰ Ibidem; G. Marotta, *Come funziona il FOIA in Italia. L'accesso civico generalizzato agli atti e documenti della Pubblica amministrazione*, in *Openpolis*, pubblicato il 1° luglio 2019, consultabile al seguente link: <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/06/Come-funziona-il-Foia-in-Italia-Openpolis-12-20.pdf> consultato il 24/04/2026.

²²¹ Per un approfondimento sul tema si veda G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, pp. 388 ss.

²²² Un profilo più critico è fornito da C. P. Santacroce, *Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia*, in *Diritto e Società*, 3/2017, p. 580, secondo il quale «Quella che nell'odierno panorama legislativo italiano è stata recepita come un'innovazione dei tratti quasi "rivoluzionari", da una prospettiva di diritto comparato globale si mostra più semplicemente, infatti, quale tardivo (e solo parziale) allineamento ad ormai risalenti e ben consolidati standard internazionali».

del sistema interno. Infatti, il legislatore italiano si muove in un contesto già caratterizzato dalla presenza di strumenti di accesso differenziati e una tradizione giuridica nella quale la trasparenza è stata a lungo definita quale strumento per la tutela di posizioni giuridiche soggettive. Ne consegue un modello che, seppur ispirato alla logica del *right to know*, mantiene una struttura nella quale l'accesso civico generalizzato si affianca, senza sostituzioni, agli istituti già esistenti.

L'introduzione del FOIA italiano non rappresenta un elemento di assoluta novità rispetto al passato, potendosi rinvenire nell'ordinamento una rilevante esperienza anticipatrice. In particolare, la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali, elaborata in attuazione della Convenzione di Aarhus del 1998 e oggi contenuta nel d.lgs. 19 agosto 2005, n.195, già riconosceva a chiunque il diritto di ottenere informazioni detenute dalle autorità pubbliche, senza dimostrare alcun interesse qualificato. Tal esperienza, seppur circoscritta in un settore specifico, anticipa chiaramente la logica dell'accesso generalizzato, evidenziando come l'apertura delle informazioni amministrative²²³ sia stata, in un primo momento, sviluppata in relazione a materie caratterizzata da una grande rilevanza collettiva.

2.1. Accesso civico generalizzato: titolarità, motivazione e funzionalizzazione

²²³ La dottrina ha evidenziato come la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali sia una vera e propria anticipazione del paradigma dell'accesso generalizzato, fungendo da terreno sperimentale per l'affermazione di una conoscibilità svincolata dalla titolarità di un interesse qualificato, ma non solo, avendo il legislatore anche ampliato la tutela conoscitiva fino a ricomprendere informazioni detenute dalle amministrazioni in supporti diversi dal documento. A tal proposito si veda; R. Ferrara, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 4/2006, p. 525; A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato"*, op. cit. pp. 24 ss.; V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Diritto amministrativo*, 2013, 4, p. 824; A. Contieri e G. Di Fiore, *L'accesso alle informazioni ambientali (D.L.G. 19 agosto 2005, n. 195)*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, 2011, pp. 1071 e ss.; W. D'Avanzo, *Dati georeferenziati e diritto d'accesso: governance e digitalizzazione pubblica*, in *Innovazione e Diritto*, 1/2019, pp. 210 ss.; M. Ciammola, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lgs. n.195 del 2005*, in *Foro Amministrativo*, 2/2007, pp. 657 ss.

Nel solco del riordino della disciplina della trasparenza, promosso dal d.lgs. 33/2013 e successivamente rafforzato dal correttivo del 2016, l'accesso civico generalizzato rappresenta, come anticipato, l'istituto che recepisce nell'ordinamento italiano la logica dei modelli Foia. In una simile prospettiva, il legislatore costruisce un diritto di accesso che si allontana definitivamente dai canoni classici dell'accesso documentale ex. L. 241/1990, con l'intento di consentire un controllo diffuso sull'azione delle pubbliche amministrazioni, favorendo, al contempo, la partecipazione informata al dibattito pubblico. Il legislatore, mantenendosi in linea con le scelte di modifica dei primissimi articoli del d.lgs. 33/2013, introduce l'art. 5-*bis*, operando un profondo cambiamento all'architettura dell'art. 5. Quest'ultimo, che inizialmente era dedicato esclusivamente all'accesso civico e si limitava a prevedere una forma di tutela circoscritta all'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, ora viene integrato con un secondo comma, che introduce l'accesso civico generalizzato, estendendo il diritto di accesso «*ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto*»²²⁴. Ed è proprio nella riformulazione dell'articolo in esame che la dottrina ha individuato il fulcro della reale trasformazione del sistema italiano della trasparenza, osservando come il legislatore abbia riconosciuto una reale libertà di accesso ai dati pubblici, non subordinata alla sola logica di una preventiva pubblicazione. Infatti, autorevoli ricostruzioni hanno evidenziato come l'accesso generalizzato realizzi una forma di trasparenza reattiva, nella quale il cittadino non fruisce di informazioni selezionate preventivamente dall'amministrazione, ma può attivarsi direttamente per conoscere dati e documenti ulteriori, rafforzando il controllo democratico sull'esercizio del potere pubblico²²⁵.

²²⁴ Art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 6, comma 2, d.lgs. 67/2016.

²²⁵ Tra i principali contributi dottrinali, senza intenti esaustivi, si segnalano: F. Manganaro, op. cit., pp. 743 ss.; N. Vettori, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2019, p. 554; G. Chieffi, *L'evoluzione normativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Diritto futuro*, giugno 2020, p. 16; F. Gorgerino, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *Federalismi*, 5/2022, p. 118; E. Carloni, G. Pettinari, *Obblighi di pubblicazione e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in G. Gardini, M. Magri (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019, pp. 181 ss.; Consiglio di Stato, sezione Consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n.515; A. Moliterni, *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2019, p. 613.

Uno degli aspetti maggiormente rilevanti della riforma concerne l'ambito soggettivo di applicazione. L'utilizzo della formula "chiunque", seppur già presente nella disciplina del previgente accesso civico semplice, è ora riferita ad una ben più ampia facoltà ostensiva, che esclude espressamente la necessità, per il richiedente, di dimostrare la titolarità di un interesse ai fini della richiesta. A tal proposito il confronto con l'accesso documentale sovviene naturalmente: mentre quest'ultimo presuppone una posizione soggettiva differenziata, diretta ed attuale, l'accesso civico generalizzato prescinde integralmente da requisiti di qualificazione soggettiva, configurandosi quale diritto a titolarità universale, seppur entro gli espressi limiti normativi di cui si dirà in seguito. Proprio tale differenza strutturale è stata costantemente valorizzata dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha individuato nell'assenza di restrizioni soggettive uno degli elementi qualificanti della nuova disciplina, confermandone la natura di strumento di controllo democratico diffuso sull'azione amministrativa. Proprio l'adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella fondamentale sentenza n. 10 del 2 aprile 2020, ha chiarito in termini netti che l'accesso civico generalizzato è stato introdotto per superare definitivamente il limite strutturale dell'accesso documentale, il quale, ai sensi dell'art. 24, comma 3, l. 241/1990, non può essere preordinato ad un controllo generalizzato sull'operato delle pubbliche amministrazioni. Tale affermazione non implica una svalutazione della funzione propria dell'accesso documentale, tradizionalmente orientato alla tutela di un interesse individuale differenziato, ma evidenzia, piuttosto, l'introduzione di un ulteriore e distinto strumento volto a garantire forme più ampie di controllo democratico sull'azione amministrativa²²⁶. Si tratta, dunque, di istituti differenti per struttura, presupposti e finalità, che il legislatore ha inteso mantenere in un rapporto di coesistenza, in una logica di complementarità e non di reciproca esclusione²²⁷. A seguito di tale pronuncia, l'elaborazione giurisprudenziale ha consolidato l'orientamento, affermando che l'assenza di requisiti soggettivi non rappresenta un

²²⁶ A. Clini, *Freedom of Information Act: pubblicità e trasparenza nei rapporti tra cittadini e p.a.*, in www.dirittoaccesso.it, pp. 1-13; S. Sergio, *Il diritto d'accesso procedimentale e il diritto di accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso*, in *Federalismi*, 20/2020, pp. 314-358; A. Corrado, *Il tramonto dell'accesso generalizzato con accesso egoistico*, in *Federalismi*, 11/2021, pp. 203-220.

²²⁷ A tal proposito, Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 2020, n. 2309

elemento accessorio, bensì uno dei principali profili strutturali dell'accesso civico generalizzato²²⁸.

In stretta connessione con l'apertura soggettiva, il legislatore, al comma 3 dell'art. 5, prevede che l'istanza di accesso civico generalizzato non debba essere motivata. Infatti, le Linee guida ANAC n. 1309/2016²²⁹ e la successiva circolare FOIA n. 2/2017, ribadiscono che l'istanza deve solamente indicare i dati, le informazioni o i documenti richiesti, mentre non è necessario motivare la domanda di accesso. Ciò costituisce un corollario logico della titolarità diffusa: se il diritto spetta a chiunque, indipendentemente dalla posizione soggettiva, non può essere condizionato dalla dimostrazione di un interesse qualificato e di rimando, nemmeno da una motivazione²³⁰. La giurisprudenza amministrativa ha fatto propria tale impostazione, affermando che l'accesso civico generalizzato non richiede alcuna motivazione né l'esternazione di un interesse specifico, poiché l'interesse conoscitivo rileva esclusivamente in rapporto ai limiti previsti dall'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013²³¹. L'istituto è infatti concepito per superare le restrizioni proprie della legittimazione all'accesso documentale, ferma restando la distinzione tra la finalità pubblicistica che lo caratterizza e le eventuali ragioni soggettive poste a fondamento della richiesta²³².

L'assenza di un obbligo motivazionale, oltre a rappresentare uno degli elementi caratterizzanti l'accesso civico generalizzato, lascia emergere un ulteriore problema

²²⁸ Consiglio di Stato, sez. V, 3 febbraio 2023, n.1195; Consiglio di Stato, sez. III, 10 giugno 2022, n.4735; Consiglio di Stato, sez. V, 3 agosto 2021, n. 5714; Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 2020, n.2309.

²²⁹ Autorità nazionale anticorruzione – Delibera 28/12/2016, n.1309/2016, Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013.

²³⁰ A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato"*, op. cit. pp. 12 ss.; A. Simonati, *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi "generali": le dinamiche frontiere della discrezionalità*, in *Diritto amministrativo* 1/2023, p. 10; M.A. Sandulli, L. Droghini, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi*, n.19/2020, pp. 414 ss.; S. Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalismi*, 23/2016, pp. 3-17; G. Gallone, A. G. Orofino, *L'accesso civico: morfologia e tutela*, in *Giurisprudenza italiana*, marzo 2021, pp. 725-731.

²³¹ Consiglio di Stato, sez. V, 4 gennaio 2021, n. 60; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 19; T.A.R. Campania, sez. VI, 9 maggio 2019, n. 2486; Consiglio di Stato, Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546; E. Concilio, *Accesso civico generalizzato e contratti pubblici: una rilettura del dibattito giurisprudenziale*, in *Nuove autonomie*, 07/2021, pp. 9 ss.

²³² G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, p. 381; Delibera ANAC del 28 dicembre 2016, n. 1309, p. 29.

interpretativo, che riconduce al tema della funzionalizzazione dell'istituto. La questione concerne la possibilità di ritenere che un diritto di accesso non subordinato alla dimostrazione di uno specifico interesse possa essere esercitato indipendentemente dalle finalità perseguite dal richiedente, ovvero se debba comunque conservare un collegamento con la funzione pubblicistica delineata dall'art. 5 comma 2, d.lgs. n. 33/2013, che lo riconnette al controllo diffuso sull'azione amministrativa e alla partecipazione al dibattito pubblico. Il problema si colloca all'intersezione tra elementi strutturali dell'istituto: la legittimazione soggettiva universale e l'assenza di motivazione, oltre che il dato espresso dalla norma che individua nella trasparenza e nel controllo democratico le finalità dell'accesso. Su tale tensione si sviluppa un ampio dibattito, strutturato su due fronti.

Secondo un primo orientamento, che è possibile definire di matrice funzionalista, la finalità pubblicistica dell'accesso civico generalizzato costituirebbe un criterio interpretativo vincolante, idoneo a delimitare l'ambito applicativo dell'istituto, escludendo le richieste sganciate da esigenze pubbliche²³³. In tale prospettiva, pur in assenza di un obbligo formale di motivazione, l'accesso dovrebbe comunque essere esercitato in coerenza con la ratio della norma, non potendo utilizzarsi come strumento meramente individuale o emulativo²³⁴. Muovendo da tale premessa, parte della giurisprudenza ha ritenuto che, ancora prima del vaglio relativo ai limiti di cui all'art. 5-bis, l'amministrazione debba verificare se la richiesta di accesso sia effettivamente idonea a realizzare le finalità individuate dal legislatore. Da tale assunto deriverebbe che, pur non essendo richiesta una motivazione, l'istanza dovrebbe comunque risultare implicitamente orientata al soddisfacimento di un interesse avente rilevanza pubblica, non potendo essere accolta laddove vi sia un bisogno conoscitivo individuale, egoistico ed emulativo. Proprio in questi termini si

²³³ A. Simonati, *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi "generali": le dinamiche frontiere della discrezionalità*, in *Diritto amministrativo* 1/2023, p.19; N. Vettori, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Diritto Amministrativo*, 09/2019, pp. 539 ss.; A. Bonomo, *Accesso generalizzato e richieste massive, il TAR impone il dialogo cooperativo*, in *Ambientediritto.it*, 3/2019, pp. 1 ss.; A. Moliterni, *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2019; E. Carloni, *Se questo è un FOIA*, in *Astrid rassegna*, 4/2016, pp. 6 ss.

²³⁴ A. Corrado, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come "accesso egoistico"*, in *Federalismi*, n. 11/2021, pp. 204 ss.; T.A.R. Lazio, sez. II bis, 2 luglio 2018, n.7326, il cui approdo è stato confermato in sede di appello dal Consiglio di Stato, sez. V, 25 luglio 2019, n. 5256.

è espressa la giurisprudenza amministrativa ed in particolare il T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 16 agosto 2021, n. 5511²³⁵, il quale ha escluso l'ammissibilità dell'accesso civico generalizzato di una richiesta connotata da finalità esclusivamente privatistiche, ritenute ontologicamente incompatibili con la funzione dell'istituto²³⁶. Il giudice amministrativo ha chiarito che l'accesso civico non può essere utilizzato quale strumento per soddisfare esigenze difensive individuali o per incidere su rapporti interprivati, non potendo nemmeno tradursi in un mezzo per aggirare limiti propri dell'accesso documentale, dovendo piuttosto risultare coerente «con il carattere “meta-individuale” della esigenza conoscitiva che solo può essere “premiata” pel tramite dell'accesso civico generalizzato»²³⁷. A sostegno della tesi ora delineata, la decisione valorizza il necessario rispetto dei principi di buona fede e correttezza nell'esercizio del diritto, sottolineando come l'utilizzo dell'istituto debba rimanere funzionalmente orientato al corretto impiego delle risorse pubbliche e al perseguimento delle funzioni istituzionali. Ed è proprio la mancanza di un collegamento apprezzabile tra l'istanza ostensiva e la finalità di controllo diffuso sull'azione amministrativa a giustificare il diniego, in quanto indicativa di un utilizzo distorto dell'istituto rispetto alla sua *ratio*²³⁸.

Un più recente e ormai consistente orientamento giurisprudenziale e dottrinale, che si colloca in posizione diametralmente opposta rispetto alla lettura funzionalista appena delineata, riconduce l'istituto dell'accesso civico generalizzato nell'alveo dei

²³⁵ La vicenda trae origine da un'istanza di accesso civico generalizzato proposta nell'ambito di un conflitto tra privati, volta ad acquisire documentazione urbanistico-edilizia relativa a un immobile di proprietà di un terzo; l'amministrazione opponeva diniego, ritenuto legittimo dal giudice, in ragione della natura esclusivamente privatistica dell'interesse azionato.

²³⁶ Dello stesso avviso, ex multis, T.A.R. Campania, sez. VI, 7 gennaio 2021, n. 122; T.A.R. Lombardia I, 4 marzo 2020, n. 414; T.A.R. Campania, sez. VI, 17 gennaio 2024, n.462; Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121; T.A.R. Sicilia, sez. III, 1° ottobre 2018, n. 2020; T.A.R. Calabria, sez. II, 15 novembre 2018, n. 1960.

²³⁷ T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 16 agosto 2021, n. 5511, 2.4.10.

²³⁸ Del medesimo avviso A. Berti, *Note critiche sulla “funzionalizzazione” dell'accesso civico generalizzato*, in *Giustizia Amministrativa*, 11 maggio 2018, p.12; E. Guarnieri, *Accesso civico generalizzato: àrbitri e arbitri*, in *Federalismi*, n. 29/2020, pp. 96 ss.; G. Marotta, *Come funziona il FOIA in Italia. L'accesso civico generalizzato agli atti e documenti della Pubblica amministrazione*, in *Openpolis*, pubblicato il 1 luglio 2019, consultabile al seguente link: https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/06/Come-funziona-il-Foia-in-Italia_Openpolis_12_20.pdf; F.M. Nocelli, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro Amministrativo*, 10/2020, pp. 1994 ss.

diritti di libertà, escludendo la possibilità di subordinare l'esercizio del diritto alla verifica delle ragioni concrete conseguite dal richiedente²³⁹. Il fondamento di tale orientamento viene rinvenuto nella stessa struttura normativa dell'accesso civico generalizzato: l'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 attribuisce il diritto di accesso a chiunque senza richiedere la titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, mentre il comma 3 dello stesso articolo esclude espressamente qualsiasi obbligo motivazionale dell'istanza. Da ciò si desume pertanto che il legislatore abbia inteso sottrarre il diritto a ogni valutazione concernente la meritevolezza dell'interesse perseguito. L'approdo più autorevole di tale orientamento è rappresentato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 2 aprile 2020, n. 10, la quale ha escluso in maniera espressa la possibilità di "funzionalizzare" l'accesso civico generalizzato al perseguimento delle finalità indicate dall'art. 5 comma 2 del d.lgs. 33/2013. In particolare, il Supremo Consesso chiarisce che la ratio dell'istituto non deve essere confusa con l'interesse concretamente perseguito dall'istante, il quale non deve presentare carattere altruistico ovvero sociale, ma nemmeno essere sottoposto a giudizio di meritevolezza²⁴⁰. Ciò che rileva, piuttosto, è l'interesse alla conoscenza del dato pubblico, salvi i limiti espressamente previsti dall'art. 5-bis. La medesima pronuncia ha inoltre precisato che l'assenza di limiti soggettivi alla titolarità del diritto impedisce di subordinare l'accesso a un controllo sulle motivazioni individuali dell'istanza, poiché ciò determinerebbe un'inammissibile reintroduzione di criteri selettivi analoghi a quelli propri dell'accesso documentale. Parte della giurisprudenza ha ritenuto che subordinare l'accesso alla dimostrazione di una finalità pubblicistica significherebbe introdurre in via interpretativa un limite ulteriore non previsto dalla legge²⁴¹. Secondo tale impostazione, anche istanze mosse da interessi individuali per

²³⁹ B. Ponti, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2022, pp. 657 ss.

²⁴⁰ A. Corrado, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come "accesso egoistico"*, in *Federalismi*, n.11/2021, pp. 205 ss.; A. Berti, *Note critiche sulla "funzionalizzazione" dell'accesso civico generalizzato*, in *Giustizia Amministrativa*, 11 maggio 2018, p. 14; E. Guarnieri, *Accesso civico generalizzato: arbitri e arbitri*, in *Federalismi*, n. 29/2020, pp. 100 ss.

²⁴¹ In tal senso si è espresso il T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, 28 novembre 2018, n. 325: «Reintrodurre tramite interpretazione non sorretta dal dato normativo un limite costituito dal controllo della finalità esercitata dal cittadino implica, da un lato, la creazione di un'importante barriera di natura soggettiva all'esercizio del diritto stesso [...]». Nella stessa direzione T.A.R. Lazio, sez. II-bis, 19 giugno 2018, n. 6875; T.A.R. Toscana, sez. I, 28 gennaio 2019, n. 133; Consiglio di Stato, sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503; Consiglio di Stato, sez. VI, 5 ottobre 2020, n. 5861; M. A. Sandulli, L. Droghini, *La trasparenza*

finalità egoistiche possono concorrere alla realizzazione della trasparenza amministrativa, poiché a rilevare non è la ragione soggettiva che induce il privato ad effettuare la richiesta ostensiva, bensì la circostanza che l'ostensione consenta un'ampia conoscibilità dell'azione amministrativa²⁴². Pertanto, il controllo diffuso che l'art. 5 comma 2 del decreto trasparenza richiama, non deve essere letto quale requisito della singola domanda, ma come il risultato complessivo cui tende il sistema della trasparenza amministrativa.

2.2 L'ambito oggettivo dell'accesso civico generalizzato e il problema delle richieste massive

L'ampiezza della legittimazione soggettiva riconosciuta dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 e l'assenza di un obbligo di motivazione dell'istanza rendono centrale l'individuazione dell'ambito oggettivo dell'accesso civico generalizzato, nonché del sistema di limiti ed eccezioni predisposto dal legislatore.

Sotto il profilo oggettivo, l'accesso civico generalizzato si caratterizza per un ambito applicativo particolarmente esteso, coerente con la finalità di massima trasparenza perseguita dal d.lgs. n.33/2013. L'oggetto della domanda ostensiva – individuato nei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni – evidenzia l'ampiezza dell'ambito oggettivo dell'istituto, in coerenza con la finalità di garantire forme diffuse di controllo sull'esercizio delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Nonostante la nozione di documento rinvii alla definizione contenuta all'art. 22 della legge n. 241/1990, il legislatore, accanto ai documenti, richiama i dati, ampliando così l'ambito conoscitivo dell'accesso civico generalizzato rispetto al tradizionale accesso documentale. Ne consegue che l'istanza ostensiva può avere ad oggetto anche documenti specificamente individuati dal richiedente, pur in assenza dell'indicazione del singolo documento che li contiene. La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente confermato tale interpretazione estensiva, evidenziando come la nozione di documento amministrativo debba essere letta

amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione, in *Federalismi*, n. 19/2020, pp. 59 ss.

²⁴² T.A.R. Campania, sez. VI, 9 maggio 2019, n. 2486; T.A.R. Campania, sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 604.

tenendo conto della crescente digitalizzazione dell'attività amministrativa²⁴³. A rilevare inoltre è il riferimento alle informazioni richiamato all'art. 5, comma 3 del decreto trasparenza, che la stessa ANAC ha approfondito in sede di Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016²⁴⁴. Secondo la Delibera, le informazioni coincidono con la rielaborazione di dati già detenuti dall'amministrazione per finalità proprie e contenuti in distinti documenti. Da ciò si conviene che l'accesso civico generalizzato non può tradursi in un obbligo, per la pubblica amministrazione, di creare *ex novo* informazioni o effettuare ricerche di carattere esplorativo, restando l'obbligo circoscritto ai dati e documenti già detenuti dall'amministrazione al momento della richiesta. Coerentemente con tali premesse, la richiesta di accesso deve contenere elementi sufficienti a consentire l'identificazione del dato o documento richiesto²⁴⁵. È proprio lo stesso Consiglio di Stato, nel parere n. 515/2016²⁴⁶ a precisare che la domanda deve indicare la natura e l'oggetto dei dati e documenti richiesti, senza tuttavia richiedere un'individuazione analitica degli estremi identificativi degli atti. Infatti, un eccessivo livello di conoscenza preventiva sarebbe incompatibile con la funzione stessa dell'accesso civico generalizzato²⁴⁷.

L'ampiezza dell'ambito oggettivo dell'accesso civico generalizzato pone altresì il problema delle richieste aventi ad oggetto una quantità estesa di dati o documenti. La disciplina introdotta dal d.lgs. n. 97/2016, infatti, pur improntata ad un principio di massima trasparenza, non prende espressamente in considerazione l'ipotesi di utilizzo abusivo dell'accesso civico generalizzato. Ad assumere rilievo è dunque il tema delle c.d. richieste massive, vale a dire istanze caratterizzate da un elevato numero di dati o documenti, ovvero dalla particolare ampiezza contenutistica e temporale racchiusa

²⁴³ Consiglio di Stato, sez. VI, 22 giugno 2020, n. 4000; Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 2021, n. 2827.

²⁴⁴ *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013.*

²⁴⁵ Consiglio di Stato, sez. III 2 settembre 2019, n. 6028; T.A.R. Lazio, sez. I, 7 agosto 2018, n. 8892; T.A.R. Lazio, sez. IV, 17 gennaio 2025, n. 907; G. AVANZINI, Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, p. 385.

²⁴⁶ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 18 febbraio 2016, numero affare 343/2016.

²⁴⁷ Dello stesso avviso, ANAC, Delibera n. 1309/2016.

nella domanda²⁴⁸. L'adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella richiamata sentenza 2 aprile 2020, n. 10, ha posto l'attenzione sul fenomeno, distinguendo tra richieste massive uniche e richieste massive plurime²⁴⁹. Sul piano applicativo, è rilevante la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 16 febbraio 2021, n. 1426, nella quale si afferma che il diritto di accesso generalizzato, pur rappresentando uno strumento essenziale di trasparenza e controllo diffuso sull'azione amministrativa, non può essere esercitato in modo da imporre all'amministrazione un'attività sproporzionata e incompatibile con la funzionalità dei propri apparati organizzativi²⁵⁰.

La pronuncia offre, inoltre, un'importante precisazione circa le modalità di valutazione della gravosità delle richieste, in particolare evidenziando che tale valutazione non può essere ricondotta esclusivamente all'estensione qualitativa e quantitativa dell'istanza, ma deve tenere conto del complesso delle attività amministrative necessarie a consentire l'accesso. Nel caso esaminato, il Collegio valorizza non solamente l'attività di selezione e predisposizione della documentazione da ostendere, ma anche gli adempimenti procedurali connessi alla presenza di un numero particolarmente elevato di controinteressati, osservando come tali operazioni, considerate nel loro insieme, possano incidere in maniera significativa sull'organizzazione amministrativa. L'eccessiva gravosità dell'istanza, pertanto, non discende dalla mera consistenza della richiesta, bensì dall'impatto concreto che la sua evasione è suscettibile di determinare sul regolare esercizio della funzione amministrativa, sulla base del criterio di proporzionalità coerente con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.²⁵¹

Alla luce di tale quadro, a fornire maggiori dettagli sul punto è la circolare ANAC n. 2/2017, avente ad oggetto l'attuazione della disciplina in tema di accesso civico generalizzato, la quale, al punto n. 7, chiarisce che le richieste aventi ad oggetto un numero particolarmente elevato di documenti o informazioni devono essere

²⁴⁸ Sul tema C. P. Santacroce, *Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia*, in *Diritto e Società*, 3/2017, pp. 577-618.

²⁴⁹ La medesima sentenza riporta una definizione di richiesta massiva plurima e unica, 36.6, con espresso richiamo alla Circolare FOIA n. 2/2017.

²⁵⁰ A. Simonati, *Il diritto di accesso a "contenuto generale": spunti per un'analisi in parallelo*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, pp.217-218.

²⁵¹ Secondo il quale, la pubblica amministrazione deve operare secondo criteri di efficienza ed economicità, assicurando un temperamento tra perseguimento dell'interesse pubblico e sostenibilità dell'azione amministrativa.

soddisfatte, salvo che esse assumano carattere manifestamente irragionevole al punto da incidere concretamente sul buon funzionamento dell'amministrazione²⁵². Al fine di effettuare la valutazione circa la ragionevolezza dell'istanza, ad assumere rilievo sono l'eventuale attività di elaborazione necessaria per rendere ostensibili documenti richiesti, le risorse organizzative e umane concretamente necessarie, nonché la rilevanza dell'interesse conoscitivo perseguito dall'istante. La circolare, inoltre, fa un espresso riferimento al dovere di cooperazione procedimentale²⁵³. Infatti, prima di esprimere diniego, l'amministrazione è tenuta ad instaurare un'interlocuzione con il richiedente, al fine di circoscrivere l'oggetto dell'istanza entro limiti compatibili con il principio di proporzionalità e con le esigenze di buon andamento. Qualora tale tentativo abbia esito negativo, il rifiuto può ritenersi legittimo, purché adeguatamente motivato mediante l'indicazione di ragioni organizzative concrete che impediscono l'accogliersi della richiesta²⁵⁴.

2.3 Il sistema delle eccezioni nell'accesso civico generalizzato

L'ampliamento dell'ambito conoscitivo realizzato dal d.lgs. 97/2016 non determina la configurazione di un diritto illimitato all'ostensione. Il legislatore, infatti, costruisce il modello dell'accesso civico generalizzato come istituto necessariamente bilanciato, nella consapevolezza che la massima apertura del patrimonio informativo possa incidere su interessi pubblici e privati parimenti meritevoli di tutela. Per tale ragione, l'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013, costituisce il nucleo della disciplina dei limiti del nuovo accesso civico, individuando gli interessi

²⁵² A. Corrado, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come "accesso egoistico"*, in *Federalismi*, 11/2021, pp. 206 ss.

²⁵³ Sul punto, S. Vaccari, *Decisioni amministrative e interessi pubblici sensibili: le nuove regole sulla trasparenza*, in *Federalismi*, 4/2017, pp. 1041 ss.; Ad occuparsi del tema anche A. Bonomo, *Accesso generalizzato e richieste massive: il TAR impone il dialogo cooperativo, commento a T.A.R. Campania, sez. VI, 9 maggio 2019, n. 2486*, in *Ambientediritto.it*, 3/2019 pp. 1-18.; F. Muzj, *Brevi note sul diritto di accesso civico generalizzato. Riflessioni a margine di una recente sentenza del Tar Lombardia*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 6/2018, pp. 1-17.

²⁵⁴ F. Muzj, *Brevi note sull'accesso civico generalizzato*. cit. pp. 1-17, T.A.R. Veneto, sez. III, 12 luglio 2023, n. 1056.

in presenza dei quali la regola della conoscibilità può subire delle deroghe. Lo stesso rinvio dell'art. 5, comma 2, alle esclusioni e ai limiti previsti dal successivo art. 5-bis, dimostra che l'accessibilità generalizzata non possa essere concepita come assoluta, ma come posizione giuridica che deve necessariamente confrontarsi con altri interessi pubblici e privati.

Rilevante, in primo luogo, la distinzione tra eccezioni assolute ed eccezioni relative²⁵⁵. Le eccezioni assolute, previste dal comma 3, operano nei casi in cui l'accesso è escluso in forza di una preventiva scelta legislativa. Si tratta, in particolare, del segreto di Stato e degli ulteriori divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, comprendendo anche i casi richiamati dall'art. 24, comma 1 della l. 241/1990. In tali ipotesi l'amministrazione non è chiamata a verificare se l'ostensione arrechi un pregiudizio concreto, poiché la prevalenza dell'interesse antagonista è già stata stabilita a monte dal legislatore²⁵⁶.

Differente è la logica delle eccezioni relative, disciplinate dai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis²⁵⁷. In tal caso, il diniego non discende automaticamente da un interesse pubblico o privato astrattamente coinvolto, essendo consentito solamente quando sia necessario evitare un pregiudizio concreto alla sua tutela. Tratto qualificante di tale categoria di eccezioni è rappresentato dal criterio del pregiudizio concreto. La valutazione è compiuta con riferimento al contesto concreto della domanda e al momento in cui essa viene effettuata, non potendo fondarsi su timori astratti o meramente ipotetici²⁵⁸. In tale prospettiva, il modello accolto dal legislatore si avvicina alla logica dell'*harm test*, poiché il diniego dell'accesso risulta legittimo soltanto laddove l'ostensione del dato o del documento sia concretamente idonea a ledere uno degli interessi pubblici

²⁵⁵ E. Furioli, L'accesso civico "generalizzato" alla luce delle Linee Guida ANAC, in *Giustamm.it*, n.4/2017, pp. 14 ss.; A. Moliterni, *La via italiana del "FOIA", bilancio e prospettive*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, 1/2019, pp. 23 ss.; F. Muzj, *Brevi note sull'accesso civico generalizzato*, cit. p. 5.

²⁵⁶ A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Federalismi*, n. 2/2017, pp. 11 ss.

²⁵⁷ Il comma 1 concerne interessi pubblici quali la sicurezza pubblica, ordine pubblico, difesa, sicurezza nazionale, relazioni internazionali, politica, stabilità economico-finanziaria dello Stato, conduzione di indagini e regolare svolgimento di attività ispettive; mentre il comma 2 riguarda interessi privati quali la protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi commerciali ed economici, proprietà intellettuale, diritto d'autore, segreti commerciali.

²⁵⁸ F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in *Federalismi*, 10/2019, pp. 17 ss.

o privati individuati dall'art. 5-bis²⁵⁹. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa, richiamando le indicazioni contenute dalle Linee guida ANAC n. 1309/2016, ha chiarito che l'amministrazione non possa limitarsi ad evocare in via astratta il rischio di un pregiudizio, essendo tenuta a dimostrare, corredando una motivazione, l'effettiva probabilità di una lesione concreta derivante dalla disclosure richiesta. In particolare, il Consiglio di Stato, sez. III, nelle sentenze 6 marzo 2019, n. 1546 e 9 ottobre 2019, n. 6897, ha evidenziato come il procedimento imponga all'amministrazione di avviare un contraddittorio con i possibili controinteressati, verificando, nel contempo, l'incidenza dell'ostensione sugli interessi tutelati dall'art. 5-bis. In un tale contesto, il giudizio richiesto all'amministrazione non può esaurirsi in una generica affermazione di un possibile danno, ma richiede l'individuazione puntuale dell'interesse protetto potenzialmente leso, l'accertamento del collegamento causale tra divulgazione e pregiudizio, nonché la verifica che questo presenti caratteri di concretezza ed elevata probabilità, non essendo sufficiente una mera eventualità.

Dello stesso avviso anche T.A.R. Lazio, sez. III, 18 febbraio 2020, n. 2174, il quale ha ribadito come il sistema delle eccezioni relative non introduca dei divieti automatici di accesso, ma richieda un apprezzamento casistico fondato sul bilanciamento tra trasparenza e tutela degli interessi contrapposti. L'amministrazione, pertanto, è tenuta a valutare se l'ostensione determini un pregiudizio concreto agli interessi pubblici o privati individuati dal legislatore, motivando in maniera puntuale le ragioni del diniego²⁶⁰. Accertato tale rischio, l'amministrazione è comunque tenuta a verificare se la tutela dell'interesse antagonista possa essere assicurata mediante strumenti meno restrittivi del rifiuto integrale, quali il differimento, l'accesso parziale, l'oscuramento dei dati personali o ancora la pseudonimizzazione o la comunicazione di dati aggregati²⁶¹.

Nonostante il tenore letterale dell'art. 5-bis sembri richiamare la sola logica dell'*harm test*, parte della dottrina, le Linee guida ANAC e parte della giurisprudenza

²⁵⁹ C. P. Santacroce, *Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia*, in *Diritto e Società*, 3/2017, pp. 251 ss; G. Gallone, A. G. Orofino, *L'accesso civico: morfologia e tutela*, in *Giurisprudenza Italiana*, 3/2021, pp. 727 ss.

²⁶⁰ T.A.R. Campania, sez. VI, 12 aprile 2022, n. 2479.

²⁶¹ Dello stesso avviso Consiglio di Stato, sez. IV, 13 maggio 2020, n. 3012, Consiglio di Stato, sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496; Consiglio di Stato, sez. III, 5 giugno 2019, n. 378; Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 2020, n. 2309; T.A.R. Campania, sez. VI, 12 aprile 2022, n. 2479.

amministrativa, hanno progressivamente valorizzato il principio di proporzionalità²⁶², ritenendo che l'amministrazione, oltre ad accertare la sussistenza di un pregiudizio concreto, debba considerare anche il rilievo dell'interesse conoscitivo sotteso all'istanza, nonché il contributo che la *disclosure* può apportare alle finalità di controllo diffuso e trasparenza perseguite dal FOIA. Un simile approccio interpretativo, pur non superando il modello del pregiudizio concreto accolto dal legislatore, introduce una valutazione comparativa tra gli interessi coinvolti che pare, sotto differenti profili, prossima alla logica del *public interest test*²⁶³.

In assenza di una disciplina regolamentare vincolante²⁶⁴, un importante contributo è stato fornito dalle Linee guida ANAC n. 1309/2016, adottate d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e dalle circolari del Dipartimento della funzione pubblica n. 2/2017 e n. 1/2019. Nonostante siano considerati atti di *soft law*, e dunque privi di efficacia normativa cogente, hanno fornito indicazioni operative rilevanti per orientare le amministrazioni nell'applicazione dell'art. 5-bis, in particolare con riferimento alla necessità di interpretare in maniera restrittiva le eccezioni, motivare puntualmente il diniego e privilegiare soluzioni conservative dell'accesso. Il profilo maggiormente problematico concerne proprio la genericità di alcune categorie previste all'articolo in questione, poiché formule ampie e poco puntuali contribuiscono ad un eccessivo ampliamento della discrezionalità amministrativa, con il rischio di decisioni disomogenee e di una ingiustificata compressione del diritto alla

²⁶² T.A.R. Lazio, sez. III quater, 18 febbraio 2020, n. 2174; T.A.R. Campania, sez. VI, 9 maggio 2019, n. 2486; T.A.R. Campania, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418.

²⁶³ M. A. Sandulli, L. Droghini, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi*, 19/2020, pp. 414 ss.; A. Corrado, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come "accesso egoistico"*, in *Federalismi*, 11/2021, pp. 209 ss.; M. Ramajoli, *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Diritto Amministrativo*, 2/2024, p. 487; M. Savino, *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2019, pp. 481 ss.; G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI, *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, p. 385; M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2016, pp. 593-604; T.A.R. Lazio, sez. II, 7 agosto 2018, n. 8862; T.A.R. Pescara, sez. I, 22 novembre 2018, n. 347; T.A.R. Lazio, sez. I 28 ottobre 2020, n. 10994; Consiglio di stato, sez. I, 6 maggio 2020, n. 1028; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n.10.

²⁶⁴ A. Berti, *Note a margine della pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10: la qualificazione dell'istanza di accesso ai dati e documenti amministrativi*, in *Giustizia amministrativa*, 4/2020.

conoscibilità²⁶⁵. Per tale ragione, la funzione delle Linee guida ANAC e delle circolari del Dipartimento della funzione pubblica è stata quella di ridurre l'incertezza applicativa, offrendo criteri interpretativi idonei a rendere effettivo il principio di massima accessibilità.

Come emerge da una prima lettura del comma 3 dell'art. 5-bis, il legislatore ha previsto che l'accesso civico generalizzato sia escluso non solamente nei casi di segreto di Stato e negli altri divieti di divulgazione espressamente previsti dalla legge, ma anche nelle ipotesi in cui l'accesso sia subordinato al rispetto di specifiche condizioni, limiti o modalità, rinviando espressamente all'art. 24, comma 1, della legge n. 241/1990²⁶⁶. Tale rinvio ha posto rilevanti problemi interpretativi, soprattutto riguardo al rischio di sovrapposizione tra la disciplina dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato. In particolare, il richiamo alla normativa di cui alla legge 241/1990 ha sollevato il dubbio che le limitazioni previste per l'accesso documentale potessero essere trasposte nell'ambito del FOIA, restringendo in maniera significativa la portata innovativa dell'accesso generalizzato. Proprio al fine di evitare una sostanziale assimilazione tra i due istituti, l'ANAC, nelle Linee guida adottate con Delibera n. 1309/2016, ha evidenziato la necessità di interpretare in maniera rigorosa la ipotesi di esclusione dell'art. 5-bis, sottolineando come esse costituiscano eccezioni alla regola generale dell'accessibilità e debbano pertanto essere applicate in senso restrittivo. Si chiarisce inoltre che il coordinamento con l'art. 24 della legge 241/1990 non può tradursi nell'estensione automatica dell'accesso documentale, dovendo essere sempre preservata la funzione del FOIA e la sua vocazione alla massima conoscibilità dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. In tale prospettiva, il rinvio operato dall'art. 5-bis, comma 3, deve essere letto quale strumento di coordinamento tra i diversi modelli di accesso e non

²⁶⁵ Nel parere del 24 febbraio n. 515 del 2016 reso sullo schema del decreto legislativo, il Consiglio di Stato aveva già segnalato il pericolo che una formulazione ampia e indeterminata delle eccezioni contemplate dall'art. 5-bis potesse tradursi in un'eccessiva estensione delle aree sottratte all'accessibilità generalizzata, lasciando alle amministrazioni margini valutativi particolarmente ampi nell'individuazione dei casi di ostensione. N. Vettori, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Diritto amministrativo*, 3/2019, pp. 539 ss.

²⁶⁶ A. Clini, *Freedom of information act: pubblicità e trasparenza nei rapporti tra cittadini e p.a.*, in *Dirittoaccesso.it*, 2018, pp. 1-13; A. Simonati, *Il diritto di accesso a "contenuto generale": spunti per un'analisi in parallelo*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, pp. 201-218; A. Berti, *Il dedalo delle limitazioni assolute dell'accesso civico generalizzato*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it/>, 2021, pp. 1-21.

come meccanismi idoneo a comprimere in via generalizzata il diritto di conoscenza riconosciuto dall'accesso civico generalizzato²⁶⁷. Diversamente opinando, si rischierebbe di svuotare di effettività l'istituto introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, reintroducendo limiti incompatibili con la logica dell'accessibilità diffusa che caratterizza il modello FOIA. A tal proposito, parte della giurisprudenza amministrativa, sulla scia delle indicazioni contenute nelle Linee guida ANAC n. 1309/2016, ha rimarcato la necessità di preservare la distinzione strutturale e funzionale delle due tipologie di accesso. In questa prospettiva, anche il Consiglio di Stato, con l'Adunanza plenaria del 2 aprile 2020, n. 10²⁶⁸, ha evidenziato che l'accesso documentale, essendo collegato alla tutela di una posizione giuridica qualificata, consente una conoscenza più penetrante del documento amministrativo; diversamente, l'accesso civico generalizzato, pur fondato su una legittimazione soggettiva particolarmente ampia, non richiede l'applicazione dei medesimi limiti rigorosi propri dell'accesso tradizionale rimanendo orientato ad una forma di conoscibilità meno intensa ma maggiormente estesa sul piano soggettivo²⁶⁹.

La stessa Plenaria, considerata uno degli arresti giurisprudenziali di maggior rilievo o nella definizione dell'assetto applicativo del FOIA italiano, nel risolvere la

²⁶⁷ Parte della dottrina ha criticato tale rinvio in quanto potrebbe consentire alle amministrazioni di ampliare indirettamente le aree sottratte all'ostensione mediante regolamenti interni, questione sollevata anche dalla Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, pp. 13-15, e Circolare DFP n. 1/2019. E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di comunicazione*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2016, pp. 579 ss.; D.U. Galetta, *Voce: Trasparenza e accesso agli atti*, in *Treccani. Il libro dell'anno del diritto 2017*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2017, se. 3, (Diritto Amministrativo), pp. 177-182.

²⁶⁸ L'ampio dibattito dottrinale che ne è scaturito ha generato un'abbondanza di contributi, qui se ne segnalano alcuni, A. Berti, *Note a margine della pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10: la qualificazione dell'istanza di accesso ai dati e documenti amministrativi*, in *Giustizia amministrativa*, 4/2020; V. Mirra, *Diritto d'accesso e attività contrattuale della pubblica amministrazione: la Plenaria risolve ogni dubbio?*, in *Urbanistica appalti*, 5/2020, pp. 680 ss.; A. Moliterni, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2020, pp. 505 ss.; F. Manganaro, *La funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria in materia di accesso agli atti amministrativi*, in *Federalismi*, 20/2021, pp. 159 ss.; L. Vitullo, *La P.A. come casa di vetro: l'Adunanza plenaria in tema di accesso*, in *Lab.it*, pubblicato il 25 maggio 2020.

²⁶⁹ A. Moliterni, *La via italiana al "FOIA": bilancio e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2019, pp. 28 ss.; N. Vettori, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico* in *Diritto amministrativo*, 3/2019, pp. 539 ss.; F. Gorgerino, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *Federalismi*, 5/2020, pp. 104 ss.; T.A.R. Lazio, sez. III bis, 21 marzo 2017, n. 3742; T.A.R. Lazio, sez. I, 31 gennaio 2018, n. 1126; T.A.R. Campania, sez. VI, 12 aprile 2022, n. 2479; Linee guida ANAC 1309/2016, 2.3

questione oggetto del giudizio, coglie occasione per enunciare principi di carattere generale destinati a orientare l'interpretazione dell'intero sistema dell'accesso civico generalizzato, con particolare riguardo anche al regime delle eccezioni previsto dall'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013. In particolare, la Plenaria valorizza la natura eccezionale delle limitazioni all'accesso civico generalizzato, chiarendo che esse non possono essere lette in senso estensivo né applicate mediante automatismi fondati su categorie generali o su rinvii normativi non finalizzati espressamente a introdurre nuovi divieti di divulgazione. Ne discende che il sistema delineato dall'art. 5-bis deve essere interpretato in maniera tale da preservare la regola della conoscibilità, la quale costituisce l'asse portante dell'istituto, mentre le ipotesi di esclusione operano come deroghe di stretta interpretazione. Il supremo consesso evidenzia inoltre come l'interpretazione delle eccezioni non possa prescindere dalla funzione propria dell'accesso civico generalizzato. Proprio in ragione della finalità dell'istituto, le ipotesi ostative devono essere applicate in senso rigoroso e circoscritto alle sole situazioni in cui il legislatore abbia individuato un interesse giuridicamente rilevante e meritevole di protezione tale da giustificare la compressione della trasparenza. Ne risulta rafforzata una lettura del sistema improntata al principio di massima accessibilità, in cui le eccezioni non assumono una funzione espansiva del segreto amministrativo, ma operano esclusivamente come limiti puntuali e tipizzati, la cui applicazione richiede sempre un bilanciamento rigoroso con la finalità conoscitiva sottesa all'istituto.

BIBLIOGRAFIA

Agostinone G. V., *Riflessioni in tema di diritto di accesso con riferimento al rapporto di impiego di natura privata: il caso Poste italiane S.p.A.*, nota a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 28 giugno 2016, n.13, in *il diritto amministrativo*, rivista giuridica, 8/2016.

Algieri P., *L'accesso agli atti amministrativi*, in www.ildirittoamministrativo.it – *Rivista Giuridica*, 09/2014.

Amodio A., *Il principio di trasparenza e il procedimento amministrativo: dal diritto di accesso documentale al diritto di accesso civico*, in *Amministrativamente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma, "Foro Italico"*, 1-2, 2018

Arena G., *"Il punto sulla trasparenza amministrativa"*, in *Forum PA*, pp. 11-15.

Arena G., *Adunanza generale; parere 11 maggio 1992, n.75; Pres. Crisci; Pres Cons. ministri*, in *Il Foro italiano*, 02/1993, vol. 116, n.2, pp. 75-76.

Avanzini G., *Decisioni amministrative e algoritmi informatici- Predeterminazione analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 1-172.

Avanzini G., *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in Avanzini G., Matucci G., Musselli L. (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023.

Bacosi G., *Il "diritto" di accesso, ribadisce l'adunanza plenaria, sa di interesse legittimo*, in *Giustizia amministrativa*, 2001, 7-8, 702-710.

Berti A., *Il dedalo delle limitazioni assolute dell'accesso civico generalizzato*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it/>, 2021, pp. 1-21.

Berti A., *Note a margine della pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10: la qualificazione dell'istanza di accesso ai dati e documenti amministrativi*, in *Giustizia amministrativa*, 4/2020.

Berti A., *Note critiche sulla "funzionalizzazione" dell'accesso civico generalizzato*, in *Giustizia Amministrativa*, 11 maggio 2018.

Bertonazzi L., *Note sulla consistenza del c.d. diritto di accesso e sul suo regime sostanziale e processuale: critica alle decisioni nn. 6 e 7 del 2006 con cui l'Adunanza plenaria, pur senza dichiararlo apertamente e motivatamente, opta per la qualificazione della pretesa ostensiva in termini di interesse legittimo pretensivo, in continuità con la*

decisione n. 16 del 1999, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 2007, pag. 156-234.

Bonomo A., *Accesso generalizzato e richieste massive, il TAR impone il dialogo cooperativo*, in *Ambientediritto.it*, 3/2019, pp. 1-18.

Bonomo A., *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/4, 2013, pp.725-751.

Bonomo A., *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità di informazione*, Bari, Cacucci, 2012.

Bruti Liberati E., *Le autorità amministrative indipendenti, virtù e vizi di un modello istituzionale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto di impresa*, 1/2020, pp.51-74.

Canaparo P., *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi*, 4/2014, pp. 37-49.

Cantarini M., *Accesso ai documenti amministrativi: diritto soggettivo o interesse legittimo? Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 6*, in *Amministrazione in Cammino*.

Caporale F., *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2021, pp. 853-880.

Caramazza I. F., *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza: Profili generali di una riforma*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1995, pp. 941-958.

Caringella F., Garofoli R., Sempreviva M. T., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 2007.

Caringella F., Garofoli R., Sempreviva M.T., *L'accesso ai documenti amministrativi nel panorama normativo-giurisprudenziale. Profili sostanziali e processuali*, Milano 1999.

Caringella F., *provvedimento 16 settembre 1997, Pres. Rodotà*, in *Il Foro Italiano*, 1997, pp.557-558.

Carlone E., Falcone M., *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, 2017, 732.

Carlone E., *I principi del codice della trasparenza*, in Pontib., (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 29-56.

Carloni E., *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di comunicazione*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2016, pp. 579-622.

Carloni E., *La qualità dei dati pubblici*, in Ponti B., (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, Maggioli, 2008, pp. 253-310.

Carloni E., *Le intelligenze artificiali nella pubblica amministrazione e la sfida della trasparenza*, a cura di A. Lalli, *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino Giappichelli, 2022, pp. 45-60.

Carloni E., Pettinari G., *Obblighi di pubblicazione e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in Gardini G., Magri M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019.

Carloni E., *Se questo è un FOIA, il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, 1/2016.

Carpanelli E., *Sul diritto di accesso alle informazioni di interesse pubblico detenute dallo Stato: alcune riflessioni critiche a margine della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, in *Osservatorio Costituzionale* 2/2017, pp. 1-16.

Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 2004.

Cassese S., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi dei concessionari di pubblici servizi (due recenti sentenze)*, in C. Corduas, G. Romei, G. Sapelli (a cura di), *La testimonianza del giurista d'impresa: scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Milano, 2001, pp. 231-239.

Chieffi G., *L'evoluzione normativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Diritto Futuro*, 6/2020, pp. 1-21.

Chieffi G., *L'evoluzione normativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Diritto futuro*, 2020, ISBN 978-88-31212-33-5.

Ciammola M., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lgs. n.195 del 2005*, in *Foro Amministrativo*, 2/2007, pp. 657-717.

Ciammola M., *La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la legge 11 febbraio 2005, n.15)* in *Foro amm. T.A.R.*, 3/2007, pp. 1181-1209.

Cianferotti G., *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2011, pp. 725-786.

Cimini S., *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia civile*, fasc.10, 2005, pp. 407-447.

Cingano V., *L'accesso ai documenti dei gestori di pubblici servizi e la nozione di strumentalità*, in *Munus*, 2021, pp. 6374-656.

Cirillo G. P., *Diritto di accesso e diritto alla riservatezza: un difficile equilibrio mobile*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004.

Clarich M., *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc.3, 1996, pp.430-458.

Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, 2022.

Clini A., *Freedom of information Act: pubblicità e trasparenza nei rapporti tra cittadini e P.A.*, in *Dirittoaccesso.it*, 2018, pp. 1-13.

Cogo E., *Il Consiglio di Stato si pronuncia per la prima volta sui rapporti tra accesso ai documenti amministrativi ed accesso civico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 18 febbraio 2014, n.4, pp. 112-160;

Concilio E., *Accesso civico generalizzato e contratti pubblici: una rilettura del dibattito giurisprudenziale*, in *Nuove autonomie*, 07/2021, pp. 457-484.

Contieri A. e Di Fiore G., *L'accesso alle informazioni ambientali (D.L.G. 19 agosto 2005, n. 195)*, in Sandulli M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, 2011, pp. 1250-1271.

Corrado A., *Il tramonto dell'accesso generalizzato come "accesso egoistico"*, in *Federalismi*, n.11/2021, pp. 203-220.

Cudia C., *Il diritto alla conoscibilità (art.3)*, in Ponti B., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, Maggioli, 2013.

D'Avanzo W., *Dati georeferenziati e diritto d'accesso: governance e digitalizzazione pubblica*, in *Innovazione e Diritto*, 1/2019, ISSN: 1825-9871.

Del Prete A., *Criticità e prospettive per la disciplina del diritto di accesso generalizzato*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2017, p. 507-529.

Della Cananea G., *Mario Nigro riformatore: la legge sul procedimento amministrativo*, in *Nomos, le attualità del diritto*, 3/2023, pp. 1-16.

Di Pietro S., *La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza*, in *Amministrativamente- Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma, "Foro italico"*, 2019, pp. 3-25.

Donati F., *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione. Studi in onore di Franco Modugno*, in *Editoriale Scientifica*, 2011, pp. 1411-1429.

Falorni F., *Giudice costituzionale e trasparenza: un binomio sempre più frequente*, in *Federalismi*, pp. 67-106.

Ferrara R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 4/2006, pp. 507-537.

Fiorenzano S., *La natura giuridica del diritto di accesso ai documenti amministrativi e l'interesse ad accedere dopo la legge n. 15 del 2005: due questioni ancora aperte*, in *Presidenza del Consiglio dei ministri, L'accesso ai documenti amministrativi*, 9.2., 2005, pp. 9-40.

Fioriglio G., *Il diritto alla privacy: nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008, pp. 1-243.

Fracchia F., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *Federalismi.it*, 14/2016, pp. 2-25.

Francario F., *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in *Federalismi*, 10/2019, pp. 2-27.

Furiosi E., *L'accesso civico "generalizzato" alla luce delle Linee Guida ANAC*, in *Giustamm.it*, n.4/2017, pp. 1-24.

Galetta D.U., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"*, in *Federalismi*, 10/2018, pp. 1-27.

Galetta D.U., *Voce: Trasparenza e accesso agli atti*, in *Treccani. Il libro dell'anno del diritto 2017*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2017, se. 3, (Diritto Amministrativo), pp. 177-182.

Gallone G., Orofino A. G., *L'accesso civico: morfologia e tutela*, in *Giurisprudenza italiana*, marzo 2021, pp. 725-731.

Gallone G., Orofino A.G., *L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione. Nota a sent. Cons. Stato sez. VI 4 febbraio 2020 n.881*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, fasc.7, pp.1738-1748.

Gardini G., *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, pp.875-892.

Genuessi I., *Il diritto di accesso agli atti dei gestori di pubblici servizi*, in *Diritto dell'economia* 1/2022, pp. 251- 265.

Giannotti G., *Una casa di vetro: il diritto di accesso nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. Cammino Diritto*, ISSN 2532-9871 Fasc.08/2021, pp 21-36.

Gorgerino F., *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *Federalismi*, 5/2022, pp. 96-127.

Guarino G., *Atti e poteri amministrativi*, in *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1994.

Guarnieri E., *Accesso civico generalizzato: àrbitri e arbitri*, in *Federalismi*, n. 29/2020, pp. 89-123.

Lazzaro A., *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Giuffrè, 2017, pp.52 ss;

Leonardi R., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Il Foro amministrativo*, 2012, pp. 2155-2182.

Lipari M., *L'amministrazione pubblica tra trasparenza e riservatezza*, in www.giustamm.it , 2011.

Manganaro F., *"L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa."* Astrid rassegna, 2009, pp. 1-13.

Manganaro F., *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 4/2019, pp. 743-771.

Manganaro F., *La funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria in materia di accesso agli atti amministrativi*, in *Federalismi*, 20/2021, pp. 159-173.

Marone F., *Servizi pubblici locali e società pubbliche nel quadro della costituzione economica*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2024, pp. 935-972.

Marotta G., *Come funziona il FOIA in Italia. L'accesso civico generalizzato agli atti e documenti della Pubblica amministrazione*, in *Openpolis*, pubblicato il 1 luglio 2019,

consultabile al seguente link: https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/06/Come-funziona-il-Foia-in-Italia_Openpolis_12_20.pdf;

Marra A., *La trasparenza degli atti amministrativi, tra diritto di accesso e tutela della privacy*, in Ratioiuris.it, 2017.

Marzuoli C., *Diritto d'accesso e segreto d'ufficio*, in Cammelli M., Guerra M.P., *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, 1997.

Marzuoli C., *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in Merloni F., (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, 2008, pp. 45-68.

Mattarella B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2/2013, p. 123-133.

Merloni F., *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in Ponti B., (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, Rimini, 2013, pp. 17-28.

Mirra V., *Diritto d'accesso e attività contrattuale della pubblica amministrazione: la Plenaria risolve ogni dubbio?*, in *Urbanistica appalti*, 5/2020, pp. 680-687.

Moliterni A., *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2019, pp. 577-615.

Moliterni A., *La trasparenza amministrativa: recenti tendenze e prospettive future*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2014, pp.475-509

Moliterni A., *La via italiana al "FOIA": bilancio e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2019, pp. 23-34.

Moliterni A., *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2020, pp. 505-519.

Musacchio P., *L'evoluzione del diritto di accesso nel nostro ordinamento (in memoria di Mario Nigro)*, in *Rivista giuridica Ambientediritto.it*, n.3/2023, pp. 181-201.

Muzj F., *Brevi note sul diritto di accesso civico generalizzato. Riflessioni a margine di una recente sentenza del Tar Lombardia*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 6/2018, pp. 1-17.

Nocelli F. M., *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro Amministrativo*, 10/2020, pp. 1979-2015.

Occhiena M., *Adunanza Plenaria; decisione 18 aprile 2006, n.6; Pres De Roberto, Est. Patroni Griffi*, in *Il Foro Italiano*, 2006, pp. 377ss.

Pajno A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia Civile*, 2/2015, pp. 213-246.

Patroni Griffi F., *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, n.8/2013, pp. 1-8.

Perna R., *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?*, intervento al convegno *La legge generale sul procedimento amministrativo: attualità e prospettive nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, Palazzo Spada, 20 marzo 2017, in www.giustizia-amministrativa.it.

Piraino F., *Liceità e correttezza*, in *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, a cura di R. Panetta, Giuffrè, 2006, pp. 745-916.

Pizzetti F., *La protezione dei dati personali dalla direttiva al nuovo regolamento: una sfida per le Autorità di controllo e una difesa per la libertà dei moderni*, in *Media Laws*, 2018, pp. 103-123.

Ponti B., *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale 3/2022, pp.635-668.

Ponti B., *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, (a cura di) B. Ponti, Maggioli, 2013, pp.75-124.

Porporato A., *Il “nuovo” accesso civico “generalizzato” introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Federalismi.it*, n.12/2017, pp. 2-28.

Portaluri G., *Il principio di imparzialità e i modelli organizzativi. Le Autorità amministrative indipendenti*, in Cavallo Perin R., Police A., Saitta F. (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Pisa University Press, Pisa, 2016, pp. 301-320.

Protto M., *L'adunanza Plenaria afferma l'accessibilità degli atti di diritto privato della p.a.*, in *Urbanistica e appalti*, 6, 1999, pp. 643-655.

Ramajoli M., *Dal provvedimento al procedimento amministrativo e ritorno. Rileggendo Mario Nigro*, in *Nomos, le attualità del diritto* 1/2024, pp. 1-11.

Ramajoli M., *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Diritto Amministrativo*, 2/2024, pp. 471-495.

Renda F., nota a T.A.R., sez III, Roma, 17 novembre 2016, n.11450, *Il diritto di accesso ex artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241: legittimazione all'ostensione, natura giuridica dell'accesso e poteri del giudice amministrativo*, in *Foro Amministrativo* (II), fasc.6, 2017, p. 1386- 1398.

Rigano F., *Le autorità indipendenti nel sistema costituzionale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto di impresa*, 2/2002, pp. 359- 368.

Riviezzo A., *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2/2005, pp. 321-340.

Romagnosi G.D., *La scienza delle Costituzioni*, Fratelli Canfari, Torino, 1849.

Sandulli A., *Il diritto di accesso agli atti di diritto privato della pubblica amministrazione*, commento a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 aprile 1999, n. 4, a cura di Pasquini G., Sandulli A., *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè, 2001, pp. 654-657.

Sandulli M. A., Droghini L., *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi*, 19/2020, pp. 401-428.

Sandulli M.A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, IV agg. Milano, Giuffrè, 2000.

Santacroce C. P., *Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia*, in *Diritto e Società*, 3/2017, pp. 577-617.

Savino M., *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2019, pp. 453-495.

Savino M., *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2016, pp. 593-604.

Savino M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2013, p.795-805.

Scoca F. G., *L'interesse legittimo, storia e teoria*, Giappichelli Editore, 2017.

Sergio S., *Il diritto d'accesso procedimentale e il diritto di accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso*, in *Federalismi*, 20/2020, pp. 314-358;

Sgueo G., *Il diritto di accesso agli atti*, in *Itinerari della giurisprudenza, Giornale di diritto Amministrativo*, 3/2014, pp. 282-289.

Simonati A., *I diritti di accesso "a contenuto generale": spunti per un'analisi in parallelo*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, pp. 201-218.

Simonati A., *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi "generali": le dinamiche frontiere della discrezionalità*, in *Diritto amministrativo* 1/2023, pp. 3-27.

Simonati A., *L'accesso civico come strumento di trasparenza amministrativa: luci, ombre e prospettive future (anche per gli enti locali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016.3, pp. 725-752.

Soricelli G., *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e conformazione pubblicistica delle figure soggettive: la posizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 13 del 2016 alla ricerca di un definitivo compromesso "pubblico-privato?"* In *Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana* 1/2017, pp. 57-69.

Timiani M., *La trasparenza di cosa? L'evoluzione dell'ambito oggettivo*, in *Giornale di storia costituzionale*, n.31, 1, 2016, pp. 141-154.

Titomanlio R., *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos*, 1/2017, pp.1-37.

Torano V., *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2013, pp. 789-840.

Travi A., *L'accesso ai documenti amministrativi in Francia*, in *Amministrare*, 1986, pp. 135-144.

Vaccari S., *Decisioni amministrative e interessi pubblici sensibili: le nuove regole sulla trasparenza*, in *Federalismi*, 4/2017, pp. 1021-1055.

Vaccari S., *L'evoluzione del rapporto tra Pubblica Amministrazione e le persone nel prisma dello sviluppo della "trasparenza amministrativa"*, in *Jus-online*, n.3/2015, pp. 1-41.

Vettori N., *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2019, pp. 539-576.

Villamena S., *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalismi*, 23/2016, pp. 1-17;

Villata R., *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1987, pp.528-554.

Virga G., *L'araba fenice della natura giuridica del diritto di accesso*, n.5/2006, LexItalia.it.

Vitullo L., *La P.A. come casa di vetro: l'Adunanza plenaria in tema di accesso*, in *Lab.it*, pubblicato il 25 maggio 2020.

PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI

Cons. Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

Consiglio di Stato, sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515.

Consiglio di Stato sezione VI, 26 gennaio 1999, n. 59.

Consiglio di Stato, 12 agosto 2016, n. 3631.

Consiglio di Stato, 20 marzo 2019, n.1817.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 24 giugno 1999, n.16.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 5 settembre 2005, n.5.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 19.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n.10.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 aprile 1999, n. 4.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 aprile 1999, n. 5.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2020, n. 20.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2020, n.19.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 5 settembre 2005, n.5.

Consiglio di Stato, di Stato, sez. III, 21 marzo 2022, n. 2019.

Consiglio di Stato, IV Sezione, 29 gennaio 2014, n. 461.

Consiglio di Stato, IV, 5 giugno 1995, n.412.

Consiglio di Stato, se. IV, 18 gennaio 2024, n. 575.

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 ottobre 2008, n. 5144.

Consiglio di Stato, sez. VI, 1° febbraio 2007, n. 416.

Consiglio di Stato, sez. I, 6 maggio 2020, n. 1028.

Consiglio di Stato, sez. III 2 settembre 2019, n. 6028.

Consiglio di Stato, sez. III, 10 giugno 2022, n.4735.

Consiglio di Stato, sez. III, 21 giugno 2022, n. 5089.

Consiglio di Stato, sez. III, 28 luglio 2022, n. 6639.

Consiglio di Stato, sez. III, 4 aprile 2023, n.3451.

Consiglio di Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1139.

Consiglio di Stato, sez. III, 5 giugno 2019, n. 378.

Consiglio di Stato, Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546.

Consiglio di Stato, sez. IV 17 giugno 1997, n.649.

Consiglio di Stato, sez. IV 4 febbraio 1997, n. 82.
Consiglio di Stato, sez. IV, 13 maggio 2020, n. 3012.
Consiglio di Stato, sez. IV, 13 luglio 2017, n. 3461.
Consiglio di Stato, sez. IV, 17 giugno 1997, n. 649.
Consiglio di Stato, sez. IV, 18 gennaio 2023, n. 592.
Consiglio di Stato, sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496.
Consiglio di Stato, sez. IV, 30 ottobre 2024, n. 8651.
Consiglio di Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 888.
Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 gennaio 1995, n. 12.
Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 2010, n. 2093.
Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121.
Consiglio di Stato, sez. V, 17 dicembre 1996, n. 1559.
Consiglio di Stato, sez. V, 17 novembre 2023, n. 9896.
Consiglio di Stato, sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503.
Consiglio di Stato, sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817.
Consiglio di Stato, sez. V, 25 luglio 2019, n. 5256.
Consiglio di Stato, sez. V, 3 agosto 2021, n. 5714.
Consiglio di Stato, sez. V, 3 febbraio 2023, n. 1195.
Consiglio di Stato, sez. V, 31 ottobre 2012, n. 5572.
Consiglio di Stato, sez. V, 4 gennaio 2021, n. 60.
Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 2020, n. 2309.
Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 2021, n. 2827.
Consiglio di Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006, n. 555.
Consiglio di Stato, sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5111.
Consiglio di Stato, sez. VI, 12 luglio 2011, n. 4209.
Consiglio di Stato, sez. VI, 12 marzo 2012, n. 1403.
Consiglio di Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472.
Consiglio di Stato, sez. VI, 13 luglio 2006, n. 4505.
Consiglio di Stato, sez. VI, 15 aprile 1996, n. 563.
Consiglio di Stato, sez. VI, 15 novembre 2018, n. 1805.
Consiglio di Stato, sez. VI, 2 aprile 2010, n. 1900.
Consiglio di Stato, sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515.

Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2013, n.287.

Consiglio di Stato, sez. VI, 22 giugno 2020, n. 4000.

Consiglio di Stato, sez. VI, 26 gennaio 2006, n.229.

Consiglio di Stato, sez. VI, 28 agosto 2019, n. 5910.

Consiglio di Stato, sez. VI, 4 maggio 2006, n.4638.

Consiglio di Stato, sez. VI, 5 ottobre 2020, n. 5861.

Consiglio di Stato, sez. VI, 8 aprile 2019 n. 2270.

Consiglio di Stato, sez. VI, aprile 1997, n. 539.

Consiglio di Stato, sez. VII, 18 marzo 2022, n.1979.

Consiglio di Stato, sez. VII, 25 gennaio 2023, n. 860.

Consiglio di Stato, Sez. VII, 28 febbraio 2025, n. 1761.

Consiglio di Stato, sez., 6 settembre 2012, n.4721.

Consiglio di Stato, sez., 8 aprile 2021, n.2827.

Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 18 febbraio 2016, numero affare 343/2016.

Consiglio di Stato, sez. IV, 11 febbraio 2011, n.925.

Consiglio di Stato, sez. IV, 19 ottobre 2017, n.4838.

Consiglio di Stato, sez. IV, 26 settembre 2013, n.4821.

Consiglio di Stato, sez. V, 10 novembre 2022, n. 9843.

Consiglio di Stato, sez. V, 2 dicembre 1998, n.1725.

Consiglio di Stato, sez. V, 28 settembre 2007, n. 4999.

Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n.2938.

Consiglio di Stato, sez. VI, 30 marzo 2001, n.1882.

Consiglio di Stato, sez. VII, 25 gennaio 2023, n. 860.

Consiglio di Stato, sez. VI, 29 luglio 2004, n. 5362.

Consiglio di Stato, sez. VI, 1 marzo 1996, n. 297.

Corte EDU, Laender c. Svezia, ricorso n. 9248/81, sentenza del 26 marzo 1987, par 74

Corte EDU, Sdružení Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca, ricorso n. 19101/03, 10 luglio 2006.

Corte EDU, Tázaság a Szabadságjogokért (TASZ) c. Ungheria, ricorso n. 37374/05, 14 aprile 2009; Corte EDU, Youth Initiative for Human Rights c. Serbia, ricorso n. 48135/06, 25 luglio 2013.

T.A.R. Campania, sez. VI, 13 aprile 2016, n.1776.
T.A.R. Lazio, sez. IV, 17 gennaio 2025, n. 907.
T.A.R. Sicilia, 7 maggio 2009, n.878.
T.A.R. Bari, (Puglia) sez. I, 05/01/2021, n.25.
T.A.R. Bari, (Puglia) sez. III, 16/06/2017, n.663.
T.A.R. Bologna, (Emilia-Romagna) sez. I, 10/10/2018, n.756.
T.A.R. Bolzano, sez. I, 6 ottobre 2017, n.288.
T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. I, 06/10/2017, n.1200.
T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. I, 07/08/2017, n.987.
T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. I, 14/05/2018, n.479.
T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 26/09/2016, n.1230.
T.A.R. Cagliari, (Sardegna) sez. I, 18/05/2022, n.319.
T.A.R. Calabria, sez. II, 15 novembre 2018, n. 1960.
T.A.R. Calabria, sez.II, 8 marzo 2016, n.469.
T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 11/03/2024, n. 1653.
T.A.R. Campania, 10 novembre 2005, n. 2448.
T.A.R. Campania, 5 novembre 2014, n. 567.
T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 16 agosto 2021, n. 5511.
T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 13 aprile 2016, n.1793.
T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 5 novembre 2014, n. 5671.
T.A.R. Campania, sez. V, 26 aprile 2007, n.4423.
T.A.R. Campania, sez. VI, 12 aprile 2022, n. 2479.
T.A.R. Campania, sez. VI, 17 gennaio 2024, n.462.
T.A.R. Campania, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418.
T.A.R. Campania, sez. VI, 30 settembre 2016, n.4508.
T.A.R. Campania, sez. VI, 4 marzo 2021, n.1496.
T.A.R. Campania, sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 604.
T.A.R. Campania, sez. VI, 7 gennaio 2021, n. 122.
T.A.R. Campania, sez. VI, 9 maggio 2019, n. 2486.
T.A.R. Campania, sez. VII, 9 febbraio 2023, n. 925.
T.A.R. Firenze, (Toscana) sez. I, 24/12/2020, n.1716.
T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 11 ottobre 2024, n. 329.

T.A.R. L'Aquila, (Abruzzo) sez. I, 18/01/2022, n.25.
 T.A.R. Lazio Sez. I ter, n. 13783, 2005.
 T.A.R. Lazio, 27 giugno 2019, n.8392.
 T.A.R. Lazio, sez IV, 12 ottobre 2022, n.13024.
 T.A.R. Lazio, sez. I 28 ottobre 2020, n. 10994.
 T.A.R. Lazio, sez. I, 27 aprile 2020, n.4212.
 T.A.R. Lazio, sez. I, 31 gennaio 2018, n. 1126.
 T.A.R. Lazio, sez. I, 7 agosto 2018, n. 8892.
 T.A.R. Lazio, sez. II 8 febbraio 2017, n.2161.
 T.A.R. Lazio, sez. II bis, 2 luglio 2018, n.7326.
 T.A.R. Lazio, sez. II, 10 aprile 2025, n.7062.
 T.A.R. Lazio, sez. II, 16 ottobre 2024, n. 17941.
 T.A.R. Lazio, sez. II, 7 agosto 2018, n. 8862.
 T.A.R. Lazio, sez. II-bis, 19 giugno 2018, n. 6875.
 T.A.R. Lazio, sez. II-bis, 28 aprile 2022, n.5157.
 T.A.R. Lazio, sez. III bis, 21 marzo 2017, n. 3742.
 T.A.R. Lazio, sez. III quater, 18 febbraio 2020, n. 2174.
 T.A.R. Lazio, sez. III, 19 marzo 2014, n. 3014.
 T.A.R. Lazio, sez. III, 21 marzo 2017, n.3742.
 T.A.R. Lazio, sez. III, 27 giugno 2019, n. 8392.
 T.A.R. Lazio, sez. III, 3 marzo 1995, n.473.
 T.A.R. Lazio, sez. IV, 13 marzo 2023, n. 4367.
 T.A.R. Lazio, sez. V, 6 novembre 2023, n.16400.
 T.A.R. Lazio, sez.II Ter, 8 marzo 2017, n.3250.
 T.A.R. Lazio, sez.III, 4 agosto 2023, n.13094.
 T.A.R. Lazio, sez.III, 7 giugno 2021, n.6756.
 T.A.R. Liguria, 18 marzo 2019, n.233.
 T.A.R. Lombardia I, 4 marzo 2020, n. 414.
 T.A.R. Lombardia, sez. I, 27 agosto 2018, n.2024.
 T.A.R. Lombardia, sez. II, 17 gennaio 2020, n. 110.
 T.A.R. Lombardia, sez. II, 18 gennaio 1995, n.64.
 T.A.R. Lombardia, sez. II, 4 febbraio 2025, n.8.

T.A.R. Lombardia, Sez. III, 1° agosto 2011, n. 2065.
 T.A.R. Lombardia, sez. III, 20 marzo 2020, n.533.
 T.A.R. Lombardia, sez. III, 22 luglio 2015 n. 1775.
 T.A.R. Lombardia, sez. III, 7 marzo 2023, n. 589.
 T.A.R. Lombrardia, sez. IV 7 settembre 2012, n.2251.
 T.A.R. Marche, sez. II, 6 dicembre 2023, n.801.
 T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. I, 07/02/2022, n.276.
 T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 30/07/2020, n.1468.
 T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. III, 24/11/2020, n.2269.
 T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. III, 30/06/2016, n.1324.
 T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. IV, 11/01/2019, n.45.
 T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. V, 26/04/2024, n.126.
 T.A.R. Molise, 21 maggio 2018, n. 296.
 T.A.R. Molise, sez. I, 23 novembre 2020, n. 322.
 T.A.R. Napoli (Campania) sez. VII 15/04/2024 n. 2474..
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 02/05/2023, n.2662.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 07/02/2023, n.876.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 21/09/2023, n.5167.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 05/01/2017, n.116.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 05/09/2022, n.5597.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 08/02/2018, n.866.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 09/04/2019, n.1970.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 19/07/2016, n.3620.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 23/08/2017, n.4115.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 25/09/2020, n.4019.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 29/01/2018, n.639.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VII, 11/04/2023, n.2207.
 T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VII, 13/06/2024, n.3728.
 T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. I, 28/04/2023, n.1456.
 T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. IV, 14/05/2024, n.1616.
 T.A.R. Pescara, sez. I, 22 novembre 2018, n. 347.
 T.A.R. Piemonte, Torino, 28 gennaio 2020, n.79.

T.A.R. Puglia, sez. 1, 11 luglio 2025, n.960.
T.A.R. Puglia, sez. I, 12 febbraio 2021, n. 280.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 11/05/2024, n.9314.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 22/10/2018, n.10210.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 05/11/2018, n.10646.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 07/02/2022, n.1368.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 09/12/2020, n.13188..
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 10/09/2015, n.1118.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 03/11/2015, n.12383
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 09/05/2024, n.9156..
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 12/03/2021, n.3078.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 13/11/2017, n.11291.
T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 23/12/2015, n.14525.
T.A.R. Salerno, sez. II, 16/05/2024, n. 1069.
T.A.R. Salerno, Sez. III, 8 gennaio 2025, n.5.
T.A.R. Sicilia, sez. III, 1° ottobre 2018, n. 2020.
T.A.R. Sicilia, sez. V, 28 ottobre 2024, n. 3505.
T.A.R. Toscana, n.1215, 2009.
T.A.R. Toscana, sez. I 26 aprile 2022, n. 575.
T.A.R. Toscana, sez. I, 28 gennaio 2019, n. 133.
T.A.R. Umbria, 31 marzo 2025, n. 363.
T.A.R. Veneto, 24 giugno 1995, n.1021.
T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. I, 10/05/2017, n.463.
TAR Campania Napoli, Sez V, 2 marzo 2009, n.1192.
TAR Campania Napoli, sez, VI, 10 dicembre 2019, n. 5837.
TAR Campania Salerno, sez. I, 4 aprile 2014, n.680.
Tribunale Salerno sez. II, 10/07/2023, n.3170.

